

# **ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО**

**Н. МАЙМ**

---

**MIT EINEM REFERAT:  
DER PARLAMENTARISMUS UND DER  
SOVERÄNE STAAT**

**VON N. MAIM**

---

**TARTU 1927**

*N. Maim*

# ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО

Н. МАЙМ

---

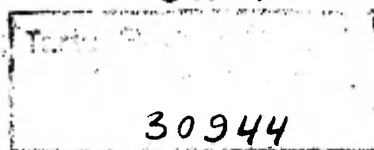
MIT EINEM REFERAT:  
DER PARLAMENTARISMUS UND DER  
SOUVERÄNE STAAT

VON N. MAIM

---

TARTU 1927 54

Est. A



*Памяти*

*Льва Адамировича*

*ШАЛЛАНДА*

## Eessõna lugejale.

Käesolev uurimus on määratud olnud teatava praktilise ots-  
tarbe jaoks ja sellepärast vene keeles kirjutatud. Seega on ta  
aga siiski meie õigusteadlaste ja politikategelaste kogule arusaa-  
davam kui mingis teises võõras keeles trükitu. Teoreetiliste  
tööde juures, nagu käesolev, pole ka mitte just kõige tähtsam  
keel, mida on tarvitatud, vaid mõtted ja seisukohad, mis siin ette  
tuuakse: kui need viimased vastavad antud rahva ja seltskonna  
mõttemale, siis on tööd ennast võimalik siiski sellele rahvale  
omase mõtteviisi sünnitiseks pidada; puudub aga nimetatud  
vastavus, siis ei suuda omagi keel siin midagi kaasa aidata.

Autor avaldab siinjuures tänu Tartu Ülikooli valitsusele ja  
õigusteaduskonnale, kelle vastutulelikkus on võimaldanud mater-  
jalide kogumise ja töö trükkimise. Nimetan siin ka ülikooli Acta  
ja Commentationes'ite korraldaja professor W. Anderson'i hoolt  
ja vene keele lektori B. Prawdin'i kaasabi keelelise välimuse  
andmisel ja uuele vene kirjaviisile üleviimisel, nagu see Haridus-  
ministeeriumi otsusel nüüd Acta'des on omaks võetud.

29-al augustil 1927.  
Pariisis.

**N. Maim.**

## Вступление.

La démocratie, c'est une association  
d'hommes sans souveraineté.

De Maistre.

Anatole France в романе *L'orme du mail* дает многозначительную характеристику современной государственности. „Для модного демократического режима, говорит один герой романа, характерно, что tous les liens y sont relâchés, ce qui affaiblit l'État, mais soulage les personnes et procure une certaine facilité de vivre... Le défaut de secret et le manque de suite rendent toute entreprise impossible à la République démocratique. Mais comme les entreprises de monarchies ont le plus souvent ruiné les peuples, je ne suis pas trop fâché de vivre sous un gouvernement incapable de grands desseins... La République actuelle... me plaît et me touche par sa modestie. Elle consent à n'être point admirée... Il lui suffit de vivre... tant qu'on n'attente point à sa vie, et qu'on n'en veut qu'à son honneur, elle est débonnaire. Un gouvernement de ce caractère m'agréе et me rassure. Tant d'autres furent impitoyables par amour-propre!... Elle gouverne peu... et puisqu'elle gouverne peu, je lui pardonne de gouverner mal. Je soupçonne les hommes d'avoir de tout temps beaucoup exagéré les nécessités du gouvernement et les bienfaits d'un pouvoir fort. Assurément les pouvoirs forts font les peuples grands et prospères. Mais les peuples ont tant souffert, au long des siècles, de leur grandeur et de leur prospérité, que je conçois qu'il y renoncent... Si l'on découvrait enfin l'inutilité de tout gouvernement, la République (actuelle) aurait préparé cette inappréciable découverte...“ (ch. XIII).

В этих строках, отчасти саркастических, писатель отмечает глубокий психологический перелом, который отделяет

современную демократию от не столь отдаленных времен монархического прошлого. Государственность, действительно, изменилась, и представление о ней не удовлетворяется идейным миром, который создавался в предшествующую эпоху и продолжает еще вдохновлять некоторые круги современного общества. Но и в теории государства сохранились положения, которые объяснимы условиями прошлой государственности и совсем не согласны с характером современных государственных учреждений. Изучая функционирование парламентарных учреждений во Франции, автору приходилось нередко задумываться над вопросом о том, насколько парламентаризм, а вместе с тем и современная государственность, укладывается в рамки тех понятий, какие содержатся в господствующем учении о государстве, в частности волевой концепции власти и принципа народного представительства. В дальнейшем автор предполагает говорить о своих сомнениях по этому поводу, в связи с изложением процедуры законодательства и образования министерств во Франции и в балтийских республиках.

В общем затронутые у нас вопросы не представляют собой новости в публичноправовой литературе, но их обсуждают обыкновенно в связи с проблемой государства вообще. Нам кажется, что принципиальные положения учения о государстве не могут иначе иметь жизненного значения, как будучи реализованы в фактических отношениях государственности эпохи, и наоборот, из этих отношений следует выводить теорию государства. В этом мы ищем оправдания нашей попытке путем анализа фактических отношений парламентаризма делать выводы относительно применимости общих теоретических положений господствующего учения о государстве. Мы при этом не придерживаемся определенного школьного метода, а изучаем вопросы просто как проблемы сознания, т. е. критически освещая фактические данные и отношение их к теоретическим положениям.

---

## Глава первая.

# Суверенитет.

### § 1. О принудительном и объединительном моментах в организациях.

Социальные организации оказывают на сознание индивида двустороннее психическое воздействие. Как множество, они сильнее индивида, и поэтому им свойственно психически принуждать личность, т. е. определять волю помимо хотения ее субъекта. Принуждение, от кого и по поводу чего бы оно ни исходило, качественно всегда одно и то же: одним и тем же психологическим процессом нужно считать как принуждение, оказываемое на члена литературного общества постановлением последнего относительно литературных течений, кои могут быть предметом собеседования на заседаниях общества, так и принуждение, применяемое к верующему католику римской церковью, предписывающей определенное религиозное мировоззрение и связывающей с ним загробную жизнь верующего. Но в смысле пироты применения, количественно, принуждение в последнем случае неизмеримо больше, чем в первом: лицо подчиняется ограничениям литературного общества, лишь если ему нравится быть членом данного общества, а верующий католик, ради спасения души в загробной жизни, подчиняет церковным правилам всю свою земную жизнь.

В отношении индивида к данной организации есть однако и другая сторона, в которой нужно искать положительного основания для пребывания в организации. Если в литературном обществе имеется определенное число членов, если в лоне католической церкви числятся миллионы верующих, то это результат того, что во всех этих лицах живет сознание объединенности в виду общей цели, вытекающей из той или иной потребности или интереса, находящего удовлетворение благодаря пребыванию лица в данной организации. Объединение в организацию может быть делом вполне сознательного стремле-



ния, или просто инстинкта, или же, наконец, может сопровождать состояние лица. Но основание объединения следует видеть в психической природе людей, которая в социальной жизни ведет к созданию организаций разной силы и растяжимости. Принуждение же, оказываемое организацией на своих членов, служит лишь к тому, чтобы ставить предел отрицательному отношению к целям и существованию организации, и оно, конечно, не играет никакой роли при возникновении последней. Объединение есть спонтанное проявление нормальной психики, а не только форма ее проявления вследствие внешнего принуждения.

## **§ 2. Об обоих вышеуказанных моментах в государственной организации.**

В государстве, как в социальной организации, проявляются объединительный и принудительный моменты, о которых мы говорили, но в виду универсальности государства оба эти момента сказываются в нем в наивысшей мере. Принудительное воздействие<sup>1)</sup> государства на индивида становится государственной властью, которая подчиняет себе жизнь и имущество подданного; объединяющее же воздействие государства всесторонне и независимо от воли отдельного лица, для которого

---

1) Мы говорим здесь вообще о принуждении, как переживании индивидуального сознания, независимо от фактических условий, вызывающих его. Не имеются в виду отдельные виды принуждения, в частности физическое принуждение (обыкновенно этот вид принуждения и понимается под принуждением); юристы объявляют последнее монополией государства, а в теории видят в принуждении характерное свойство государства (напр. Коркунов, Русское госуд. право, 1904, т. I, стр. 3 и след.). Принуждение, понимаемое нами как психическое переживание, является в совместной жизни людей продуктом воздействия социальных элементов на единичного индивида; оно свойственно и государству как что-то первоначальное, помимо монополии государства физически принуждать, как результата исторического развития. Вышеуказанная теория государства однако преувеличивает значение физического принуждения, так как государство принуждает и без прямого физического действия: полиция запрещает расклеивать объявления на стенах; я исполняю это предписание без какого-либо физического принуждения, но все-таки, поскольку мое хотение противоположно требованию полиции, мое воздержание от расклейки является вынужденным, т. е. по отношению к моей воле оказывается принудительное воздействие. Можно сказать, физическое принуждение собственно лишь гарантирует исполнение, но совсем не оно одно только влечет за собой таковое.

государство необходимость социального существования. Для индивида *raison d'être* государства заключается именно в об'единительном моменте государства, хотя теория государства имеет тенденцию прежде всего считаться с принудительным моментом в государственном бытии, почему здесь выдвигается проблема власти, ее функции и организация, само же государство определяется как властная организация *par excellence*<sup>1)</sup>. Такая тенденция понятна, если только припомнить, что современная теория государства получила начало в 16-м и 17-м веках<sup>2)</sup>, в эпоху абсолютных монархий, когда нужно было теоретически оправдать власть государя над подданными<sup>3)</sup>.

### § 3. О различии учения о государстве в зависимости от того, который из вышеуказанных моментов преимущественно выдвигается теорией.

Не всегда принудительный момент государственного бытия пользовался одинаковым вниманием в теории. В этом смысле может служить примером философия государства в древности, или точнее учение греческих мыслителей 5-го и 4-го веков до Р. Хр. В основе этой философии лежит рационалистический взгляд на государство. Государство принимается как факт, свойственный сосуществованию разумных существ: человек живет только в государстве, вне государства — либо Бог, либо зверь, — гласит известное изречение Аристотеля.

1) Barthélemy-Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926, p. 52, определяют государство: *L'État est essentiellement un groupement d'individus fixé sur un territoire déterminé, et au sein duquel s'exerce une certaine puissance politique, la souveraineté.*

Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., 1919 (Neudruck), S. 181, определяет государство: *Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit sesshafter Menschen.*

Гумплович, *Общее учение о государстве*, СПб., 1910, стр. 36 (русский перевод) дает следующее определение: государство — естественно возникшая организация властвования, предназначенная для охраны определенного правопорядка.

2) Ср. Палиенко, *Суверенитет*, Ярославль, 1903, стр. 77 и след.

3) См. напр. Grotius, *De jure belli ac pacis etc.*, lib. I, cap. II, VIII (2-е изд., 1631 г.): аргументация против утверждения, что суверенитет всегда покоится в народе; или Hobbes, *De cive*, предисловие к читателю: разсуждение о гибельности взглядов на право низложения и умерщвления тираннических государей (*English Works*, ed. by Molesworth, London, 1841, vol. II, p. XI sq.).

Сущность же государственного бытия — осуществление добродетели, постигаемой разумом. Соответственно этому классическая философия искала и в природе государства социального совершенства, полноты земного бытия — *αὐτάρχεια*, как нормы, как идеала политической жизни<sup>1)</sup>. Отдельные государства могли более или менее уклоняться от этой нормы, и философия государства раскрывала их истинную, несовершенную природу<sup>2)</sup>. Если человек подчиняется государственной власти, то это вытекает из его разумной природы и из отношения его к государству, как к воплощению разума. Этим же можно объяснить склонность древних сохранять установившиеся учреждения<sup>3)</sup>: разум един, поэтому раз признанное разумным остается таковым всегда. Здесь, в учении о государстве, кроме этики, важнейшую часть составляет учение о государственном устройстве и формах государства, как выражении разумных начал в данном государственном строе<sup>4)</sup>. Связано это теснейшим образом с объединительным моментом в нем<sup>5)</sup>; принудительный же момент отодвинут на задний план.

В новое время мы замечаем в теории государства иное. После средних веков, когда в Европе образовались элементы мировых держав, возведших Европу на ступень властительницы земного шара, проявляется склонность к апофеозу государства, к возведению этого социального явления на абсолютную высоту. Это тот общий фон, который связывает столь отдаленных (не только по времени) мыслителей, как Machiavelli и Rousseau. Эта тенденция сказывалась и в том ореоле величия, которым окружали знаменитых монархов 16-го и последующих столетий<sup>6)</sup>. Но позже она облекается в принципиальные положения об абсолютном государстве, отождествляемом с монархизмом как таковым.

1) Ср. Jellinek, о. с., 1919, S. 436 и ff.

2) Напр. учение Аристотеля о правильных и неправильных формах государства.

3) Ср. Аристотель, Политика, II кн., гл. 5 (§ 10 и сл.); а также рассказ Плутарха о дельфийском оракуле, предвестившем могущество и славу Спарты, пока она будет уважать Ликурговы законы (в биографии Ликурга).

4) Ср. политические трактаты Платона и Аристотеля.

5) Аристотель мотивирует неприемлемость деспотического правления тем, что „... ἡ δὲ πόλις κοινωνία τῶν ἐλευθέρων ἐστίν.“ [Politica, III, 4 (§ 7)].

6) Так, напр., о монархии Карла V говорили, что в ней „солнце не заходит“, а придворная лесть величала Людовика XIV — „король-солнце“.

Монархизм с особой силой выдвигал проблему подчинения государственной власти: почему одному должны подчиняться все остальные? Остроумие государствоведов, особенно со времени Bodin'a, в течении столетий напрягалось для оправдания единодержавия и для доказательства необходимости суверенитета власти и беспрекословного ему подчинения. Государство в сознании мыслителей рисуется всемогущим, грозным, повелительным, которому человек подчиняется в виду своего бессилия. Государство является существом как бы само по себе, лежащим вне человека<sup>1)</sup>; близка к этому представлению и позднейшая идея о государстве-организме, развитая доктриной органической школы. Вызванная<sup>2)</sup> историзмом экономическая доктрина объясняет существование государства несовершенством экономических условий, но как эти условия временны и преходящи, так и созданное ими государство преходяще. Одновременно стремления национальностей, политически зависимых, либо лишенных единства, привели к созданию доктрин о национальном государстве, как цели национальных домогательств. В этих учениях отражается общее ожидание, связанное в обществе нового времени с представлением о государстве: от государства требуют активности, оно должно проявлять волю, совершать дела, на что оно имеет принудительную власть и средства. Предполагаемая мощь государства усиливается теорией, объявляющей государственную власть суверенной и подносящей вот уже полтора века для целесообразной организации властей все новые решения<sup>3)</sup>. Современной общественной мысли присуще стремление к последовательному усовершенствованию политической системы, и в перемене государственных учреждений видят необходимый и нормальный процесс развития государства.

#### § 4. Об учениях о суверенитете.

Мы уже заметили, что теория выдвинула понятие суверенитета государства, как оправдание его принудительной власти и безусловного подчинения ей<sup>4)</sup>. По существу же о

1) „Левиафан“, „смертный бог“ Hobbes'a.

2) См. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung, 1919, S. 54 и ff.

3) Теория конституционного государства служит именно этой практической цели.

4) Barthélemy-Duez, о. с., p. 79.

суверенной власти можно говорить, если в самой власти видеть проявление воли или, проще, волю<sup>1)</sup>. Волевая конценция власти имела реальное основание, когда государство воплощалось в монархе и даже отождествлялось с ним, так как воля абсолютного монарха давала; действительно, фактическое содержание суверенитету. Можно поэтому утверждать, что теория монархического суверенитета базировалась на реальной жизни<sup>2)</sup>, хотя это учение конструировано в своих основаниях слишком узко и конкретно. Однако понятие суверенитета легло в основание новой теории о государстве вообще<sup>3)</sup>, и вот тут-то это понятие оказалось причиной затруднений. Уже Bodin говорит о суверенитете в применении к монарху с полной жизненностью, что это „la plus grande puissance de commander“, мотивируя необходимость суверенитета так: „Puisqu'il n'y a rien plus grand en terre après Dieu, que les Princes souverains, et qu'ils sont établis de lui comme ses lieutenants, pour commander aux autres hommes, il est besoin de prendre garde à leur qualité, afin de respecter et révéler leur majesté en toute obéissance, sentir et parler d'eux en tout honneur, car qui méprise son Prince souverain, il méprise Dieu, duquel il est l'image en terre<sup>4)</sup>“. Но его рассуждения относительно суверенитета в государствах, где вместо единоличного государя имеется коллегиальное правительство, являются одним лишь рефлексом аргументации о суверенитете монарха. Он, как

---

1) Nézard, *Éléments de droit public*, 3-e éd., Paris, 1922, p. 80: La souveraineté est la volonté supérieure aux volontés individuelles qui pour assurer l'ordre dans l'État commande à tout...

Dugué, *Traité de droit constitutionnel*, 2-e éd., 1921, t. I, p. 442: On a même dit que la souveraineté était elle-même une volonté; p. 443: La souveraineté c'est la volonté même de la nation.

2) Cp. Jellinek, o. c., 1919, SS. 455, 462 u. ff.

3) Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1923, p. 144, note 1: ... mais cela est vrai aussi dans le régime d'État où le pouvoir d'État s'élève, sous forme de souveraineté, comme une liberté individuelle de l'État, confondue d'ailleurs pendant bien longtemps avec la liberté individuelle du monarque et passant de là à la personne morale.

Палиенко, о. с., предисловие, стр. I: проблема суверенитета заняла такое выдающееся место: от решения этих вопросов зависит все юридическое учение о государстве...; стр. III: ...это (суверенитет) основное понятие публичного права.

4) Les six livres..., Paris, 1576, I livre, ch. IX et XI.

позже Hobbes<sup>1)</sup>, чувствует, что государство суверенное может получить наисовершеннейшее выражение только в форме монархии: суверенитет жизнен лишь в лице монарха и его власти<sup>2)</sup>.

Как антитеза монархического суверенитета возникает учение о народном суверенитете<sup>3)</sup>. За последним нет никакой реальности, жизнь не могла бы сама породить это учение, так как народовластие не создает условий для той полноты и бесспорности власти, какие свойственны монархии; поэтому теория народного суверенитета покоится на отвлеченных рассуждениях и часто недоказанных постулатах, как это рельефно выступает в учении Rousseau об общей воле<sup>4)</sup>. Суверенная власть монарха, как его воля, вполне понятна и реальна, но мы стоим пред неразрешимой загадкой, что такое суверенная власть, как общая воля<sup>5)</sup>. Можно себе реально представить еще *volonté de tous*, но какая реальность кроется за *volonté générale*? Волю может проявлять отдельное лицо, что совершенно понятно, волю может проявлять и множество лиц, что уже сложное явление, но нет волей одаренного существа, которое бы проявляло общую волю — ее нет, вообще, как воли, она лишь идея и ничего более. Народный суверенитет в учении Rousseau не есть реальная власть, а лишь идея, на которой власть базируется. Rousseau совершенно не трактует о том, что есть фактически власть, и учение об общей воле несколько не разъясняет сущности власти.

В 19-м веке, наконец, формализм юридической школы создал из государства юридическое лицо и снабдил его юри-

---

1) См. Палиенко, о. с., стр. 12 и след.

2) *ibid.*, стр. 357: Абсолютные монархии, в руках которых находилась вся их громадными усилиями централизованная и монополизированная публичноправовая власть, смотрели на себя вместе с современниками, преклонявшимися перед историческими заслугами королевской власти и ее внешним блеском, как на властителей Божьей милостью, которым принадлежит неограниченная власть по Божьему соизволению и по собственному праву.

3) Ср. Gierke, Johannes Althusius, 2. Auflage, Breslau, 1902, S. 3: ... erfuhr die oppositionelle Lehre von der Volkssouveränität ihren systematischen Ausbau.

4) Ср. Duguit, *Traité*, t. I, p. 494 et suiv.

5) См. Новгородцев, Кризис современного правосознания, Москва, 1909, стр. 21 и след.

дической волей, сохранив за последней квалификацию суверенной власти<sup>1)</sup>. Концепция юридического лица есть продукт положительного права, а современное государство само производит это право, и таким образом конструкция государства-юридического лица постоянно вращается в *circulus vitiosus*: государство создает право, и это право создает юридическое лицо — государство. Все попытки придать праву самостоятельное значение, даже первенствующее пред государством, не устраняют бесспорного факта, что санкция правопорядка может быть гарантируема только государственной организацией. Правда, юридический метод внес в изучение конституционного права большую точность понятий и определенность изложения, но превращение государственной власти в формальную концепцию воли, в простую присущую государству правоспособность совершать юридические акты, отразилось и на теоретической квалификации суверенитета. Многие государствоведы не прочь бы совершенно выкинуть это понятие из теории государства, и вообще не знают, что с ним делать, так как его жизненный смысл с падением монархизма утерян<sup>2)</sup><sup>3)</sup>. Как примирить суверенитет Bodin'a, Hobbes'a и Rousseau с учениями об относительном или полусуверенитете, о внешнем и внутреннем суверенитете, и с иными конструкциями современного

---

1) Ср. Gierke, о. с., SS. 358 и 359, и Duguit, о. с., t. II, p. 93 et suiv.

2) Duguit, о. с., p. 442: ... on se trouve aujourd'hui en présence d'un véritable néant doctrinal.

Палиенко, о. с., стр. 268 и 278: ... таким образом учение о суверенитете представляется крайне запутанным и спорным...

Ср. также Nauriou, о. с., p. 143 note: „La théorie du pouvoir qui avait été soigneusement élaborée depuis le moyen âge, a été brusquement délaissée il y a cinquante ans. Il faut chercher le motif de cette défaveur subite dans l'avènement de la souveraineté nationale qui a bouleversé les catégories auxquelles on était habitué ou que l'on n'a pas su y ramener.

3) Можно резко противопоставить два воззрения на значение суверенитета: одни — Preuss, Duguit, Barthélemy-Duez — считают суверенитет отжившим понятием, подлежащим изъятию в учении о государстве, другие — Палиенко, Nauriou, Kelsen — стоят за сохранение этого понятия в государствоведении. У Kelsen'a, впрочем, суверенитет переносится на правопорядок, который отождествляется с государством. Jellinek считает попытки исключить понятие суверенитета из публичного права „unhistorisch“, но он, все-таки, не видит в суверенитете существенного признака государственной власти.

публичного права? Как понятен репительный протест русского ученого Палиенко против учений, разрушающих это цельное понятие, в его трактате о суверенитете, где он безуспешно пытается восстановить былое значение этого критерия власти!

Упадок учения о суверенитете государственной власти служит одновременно признаком того, что господствующая волевая концепция власти не соответствует условиям современной государственности. Правда, эта волевая концепция встречается в теориях актуальных в виде юридической конструкции<sup>1)</sup>, а против последней, как против всяких конструкций, спорить трудно, так как единственным возражением против нее было бы выставить иную, более совершенную конструкцию, — но уже то обстоятельство, что государственной власти придают чисто формальный, юридический смысл, показывает шаткость волевой концепции этой власти. Неудивительно, что в науке о государстве сама волевая концепция власти ставится под сомнение. Крупнейший русский государствовед Коркунов в своем курсе государственного права<sup>2)</sup> развивает с большой глубиной совершенно иное понимание государственной власти. Волевою концепцию власти в наше время Коркунов объясняет тем, что государствоведы персонифицируют государство, а власть превращают в волю государства-лица. Он сам отвергает это понимание власти, так как оно ничего не объясняет и притом совершенно не нужно. Власть совсем не предполагает воли; можно иметь власть, даже не имея воли. При властвовании вся тяжесть на стороне подвластного, а не властвующего; властвование предполагает сознание со стороны первого, а не второго. „Все, от чего человек сознает себя зависимым, властвует над ним, все равно, имеет или даже может ли иметь оно волю, — мало того, независимо от того, существует ли это властвующее или нет. Для властвования требуется только сознание зависимости, а не реальность ее.“ Отсюда Коркунов выводит, что государственная власть — это сила, обусловленная сознанием зависимости от государства. Но отсюда, прибавим мы, логически вытекает ненужность суверенитета государства, так как „сознание зависимости“ не имеет степеней, а просто факт, т. е. существует или нет.

1) См. Коркунов, Русское государственное право, СПб., 1904, т. I, стр. 10.

2) *ibid.*, стр. 4—24.



## § 5. Принудительный момент государственного состояния — исходная точка для учения о суверенитете.

Почему нужно было создать особое учение о суверенитете государственной организации? Об'единительный момент, конечно, не дает никаких поводов к этой конструкции, так как государственное состояние общества есть просто наблюдаемый факт, независимый от каких-либо теоретических стимулов. Применение же принуждения и сосредоточение его в руках государства должно было вызвать ряд сомнений<sup>1)</sup>, о степени допустимого принуждения, о тех, кто в праве принуждать, и т. п. Раз'ясняя эти сомнения, и пришли к созданию учения о суверенитете государственной власти со всеми атрибутами, обстоятельно излагаемыми в трактатах Bodin'a, Hobbes'a, Rousseau и др. Учение о суверенитете приобретало, однако, такое преобладающее значение в теории государства, что идея и содержание государственного состояния исчерпывались, казалось, концепцией подчинения одной воли другой. Но еще Montesquieu упрекает Hobbes'a в том, что последний приписывает людям неразумное желание „de se subjuguier les uns les autres.“ Он сам полагает, напротив, что „l'idée de l'empire et de la domination est si composée et dépend de tant d'autres idées, que ce ne serait pas celle que l'homme aurait d'abord“<sup>2)</sup>. И действительно, вряд ли можно доказать, что государственное состояние общества есть дело идеи и воли господства; хотя, правда, политическая организация общества в определенных стадиях развития может быть поддержана волей господства. В этом отношении об'емистое исследование Gierke: „Das deutsche Genossenschaftsrecht“ дает любопытные материалы. Gierke описывает существование в германском прошлом двоякого рода правовых форм общественной организации: Genossenschaft и Herrschaft, и придает обеим формам равное значение при создании политического строя германского на-

1) Эти сомнения, напр., звучат в начальных строках „Contrat social“: L'homme est né libre et partout il est dans les fers. Tel se croit le maître des autres, qui ne laisse pas d'être plus esclave qu'eux. Comment ce changement s'est il fait? Je l'ignore. Qu'est-ce qui peut le rendre légitime? Je crois pouvoir résoudre cette question...

2) L'Esprit des lois, livre I, ch. II. В современной литературе отмечаем Jellinek'a, пишущего: „... einen Trieb, sich beherrschen zu lassen, dürfte wohl kein Psychologe anerkennen“ (Allg. Staatsl., S. 221).

рода<sup>1)</sup>. Herrschaft (позднее Obrigkeit) есть обозначение государственного состояния, покоящегося на идее подчинения (мы сказали бы „суверенитета“), а Genossenschaft основана на принципе взаимозависимости. Таким образом, исключительность государственного состояния в смысле лишь подчинения и принуждения не есть неизменное явление в истории; нельзя отрицать наличия государственного состояния там, где имеется Genossenschaft, так как нельзя доказать отсутствие политического характера у Genossenschaft, что подтверждается достаточно полно исследованием Gierke.

Итак, мы желали бы указать на то, что современное учение о государстве опирается на принудительный момент в государственном состоянии, так как центральной проблемой этого учения является проблема власти, вылившаяся в теорию о суверенитете государства. Далее, нам кажется, что концепция власти занимает много, может быть, слишком много места в учении о государстве<sup>2)</sup>, почему сама государственность рисуется воплощением голой внешней силы<sup>3)</sup>, между тем как политическое существование человека лежит в его природе, его источник в самой психике человека. К тому же, наконец, современный представительный строй, особенно в парламентарной фазе его развития, совершенно неудовлетворительно объясняется концепцией суверенной государственной власти.

---

1) D. deutsche Genossenschaftsrecht, B. I. Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, 1868, S. 89: „Wuchsen so die ältesten Verfassungseinrichtungen unseres Volkes aus der Genossenschaft hervor, so stand doch neben ihr von je die entgegengesetzte Form menschlicher Vereinigung, der herrschaftliche Verband... Von kleinen Anfängen aus eroberte der Herrschaftsverband allmählich das Leben der ganzen Nation. Aber diese reiche, fast unübersehbare Entwicklung gehört nur in zwei Beziehungen in die Rechtsgeschichte der Genossenschaft: einmal, soweit der Herrschaftsverband die alte Genossenschaft bekämpfte und zerstörte; zweitens, soweit er selber den Genossenschaftsgedanken in sich aufnahm und dadurch modifiziert und endlich aufgelöst ward“.

2) В этом отношении особенно характерна книга Naurion, Précis de droit constitutionnel, 1923, где из 11 глав проблему власти трактуют 6, не говоря уже об отделах других глав. И в „Allgemeine Staatslehre“ (1919) Jellinek'a в самом учении о государстве много места отведено учению о власти.

3) Для примера можно указать на воззрения Дюги „Конституционное право“, 1908, стр. 48 и сл.

## Глава вторая.

# Представительный строй.

### § 1. О связи между теорией монархического и представительного строя.

Учение о монархической государственности получило более общее значение, превратившись в теорию о государстве вообще<sup>1)</sup>. Мы находим поэтому в принципиальных положениях представительного строя отпечаток монархических доктрин. Основные положения этого строя были оформлены в 18-м веке, когда существовавшая уже общая теория государства особенно выдвигала неограниченный суверенитет властителя, каковым обыкновенно предполагался абсолютный монарх<sup>2)</sup>. Свержение абсолютизма революцией имело последствием перенесение полноты власти, которая до того принадлежала монархам, на собирательное единство, народ<sup>3)</sup>, который однако сам никакой власти не осуществлял и не мог осуществлять. Немедленно же, поэтому, народ был фактически замещен его представителями, и учение о полноте суверенной власти было истолковано в пользу народного представительства. Сконцентрированность власти, достигнутая многовековым развитием монархии, сохранилась, но носителем этой власти стал теперь другой: таким образом, существо государственности осталось тем же, изменилась лишь форма.

Теория поспешила закрепить эту перемену. Ряд политических мыслителей, среди которых можно назвать англичанина Burke'a и аббата Sieyès'a<sup>4)</sup>, дали для народного представительства теорию, делавшую последнее фактическим суве-

1) Jellinek, о. с., S. 452: So wird denn... die neue Lehre vom Staate geboren.

2) *ibid.*, S. 455.

3) Cp. Hauriou, о. с., p. 221: à la Révolution lorsque la nation se substitua au roi dans la souveraineté...

4) См. Устинов, В. М.: Учение о народном представительстве, 2 т., Москва, 1912—1915.

реном в государстве, хотя номинально таковым считался народ. Какие же изменения внесла теория в конструкцию власти?

Монарх пользовался абсолютной властью по собственному праву, и в поисках источника этой власти теоретики абсолютизма готовы были перенести таковой в область божественного, сверхъестественного, недостижимого для людей. Если в этих воззрениях скрывалось немало простой придворной лести<sup>1)</sup>, то все-таки наиболее удобно было безграничный суверенитет власти оправдать его божественным происхождением. Затруднений никаких не было относительно реального содержания власти: это — воля монарха<sup>2)</sup>; теория лишь ближе определила и мотивировала ее суверенный характер, освятив ее, что было проще и, казалось, понятней всего<sup>3)</sup>.

Низвержение революцией абсолютизма не составляло затруднения для нахождения другого источника суверенной власти. Он был собственно уже дан оппозиционной теорией народного суверенитета: это народ — „когда народ собрался, то слышится голос божества на земле и все другие голоса должны смолкнуть“, говорит, кажется, Rousseau. Небесное божество было заменено земным, более страшным, так как оно обитало в среде самих людей. Но теория столкнулась с другим затруднением. Концепция государственной власти, как суверенной воли, даже в понимании „общей воли“ все-таки требует существования реальной воли, которая проявляется в государстве, но земной бог — „народ“ так же мало способен осуществлять суверенную волю, как и небесное божество. И вот, теория со всей силой выдвигает значение народного представительства. Чтобы спасти суверенную волю народа, политическая доктрина наделяет особыми правами и преимуществами народного представителя.

Принципиальные положения этой теории чрезвычайно возвышают народного представителя, который считается не

1) Ср. напр. слова Bossuet'a, обращенные к королям: „Вы — боги земные и Всевышний послал Вас на землю для блага человеческого рода“ (взято у Ковалевского: От прямого народоправства к представительному и т. д., Москва, 1906, т. III, стр. 77). — Также Палиенко, о. с., стр. 357, и Esmein-Néard, *Éléments de droit constitutionnel etc.*, 7-e éd., Paris, 1921, t. I, p. 281.

2) Ср. определение Jellinek'a (о. с., S. 669): *Monarchie ist der von einem physischen Willen gelenkte Staat.*

3) Duguit, о. с., t. I, p. 409, замечает: *Il est absolument impossible d'expliquer humainement la souveraineté de l'État.*

просто уполномоченным своих избирателей, но объявляется представителем всего народа, независимо от того, как он получает свои полномочия. Народ сам не имеет воли, он не может непосредственно ничего хотеть, за него хочет народный представитель; и только последний в праве хотеть за народ, и никто более. Народная воля всегда направлена на общее, всенародное, поэтому и воля народного представителя может касаться лишь того, что обще всему народу, и деятельность народного представительства есть общее, национальное дело. Простые граждане, которые не могут хотеть ничего общего, подчинены поэтому полностью воле народного представительства, дающей выражение тому, что обще всем единичным гражданам<sup>1)</sup>.

Такой теоретической конструкцией, легшей в основу правовой концепции народного представительства, полномочие в идее перенесено было на избранников народа, и монархическая власть, лишенная уже всякой опоры, так как ее божественное происхождение не могло играть особой роли в сравнении с полномочием народного представительства, медленно и неуклонно вымирает за минувшее столетие. По существу конструкция народного представительства исходит из постулата Rousseau об общей воле<sup>2)</sup>. Казалось бы, при реальности этой воли, следовало бы организовать общество так, чтобы оно целиком могло высказывать, что есть его воля. Однако известно, что первоначально не все слои народа признавались способными высказывать общую волю, и участие в выборах народного представительства ставилось в зависимость от *saracité*, т. е. как бы от способности отдельных лиц отгадать общую волю. Если за такими конструкциями и скрывалась политическая цель сохранить и сосредоточить власть в руках известных кругов общества, то все-таки в этом свою роль сыграло и представление о том, что общество есть единое целое с общей волей: нужно было лишь создать представительство для общества, чтобы оно могло выражать свою волю, а на каких началах это сделать, казалось вопросом второстепенным<sup>3)</sup>. От-

---

1) Cp. 1) L'abbé Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution*, 1789, p. 21 et suiv. et p. 42; 2) Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, Paris, 1836, p. 5 et suiv.

2) Cp. Jellinek, *о. с.*, S. 576 u. ff.

3) Как показывает Устинов (*о. с.*), эта теория представительства допускает даже власть диктатора, в качестве представителя народа.

существовало еще понимание того, что общество раз'единено разнообразием интересов, и что при создании государственной организации сущность и цель этой последней не фантом общей воли, а вполне реальная необходимость координировать разные интересы, проявляющиеся в данной общественной среде. Развитие общественного сознания ушло много вперед за последнее столетие сравнительно с 18-м веком, однако формальная конструкция народного представительства сохраняет черты, данные ей в эпоху французской революции <sup>1)</sup>.

Теория приняла вполне определенное внешнее выражение, поэтому мы не намерены обстоятельно излагать существующие воззрения. Мы ограничимся приведением взглядов трех главных представителей государственного права: Duguit, Jellinek и Esmein.

Duguit пишет <sup>2)</sup>, что во Франции в 1789 и 1796 гг. формулирована была юридическая теория политического представительства, которая и ныне еще является теорией французского публичного права. Во французских конституциях и в ряде иностранных народное представительство сохранило черты, выработанные в революционную эпоху во Франции и изложенные Sieyès'ом. Депутат и ныне является представителем всего народа и в отправлении своих депутатских функций не связан никакими мандатами со стороны своих избирателей. Народный представитель идейно избирается целым народом, хотя по практическим соображениям это осуществляется на деле узким избирательным округом.

Jellinek <sup>3)</sup> также видит основное положение современного представительного государства в том, что члены парламента представляют весь народ в целом. Это положение выработалось исторически в Англии, а юридический смысл его в том, что член парламента является членом коллегии, чья воля есть

1) Nézard, о. с., р. 97.

Barthélemy-Duez, о. с., р. 110.

Устинов, о. с., т. I: Введение, стр. V и XV.

В современных конституционных текстах эта конструкция также находит свое выражение: старые конституции — бельгийская § 32; швейцарская § 86; датская § 91; — из новейших: германская 1919 г. § 56; прусская 1920, § 21; эстонская 1920, § 45; литовская 1922, § 36.

2) о. с., т. II, р. 498 et suiv.

3) о. с., SS. 574 и. 583.

воля народа, и что, следовательно, воля депутата участвует исключительно только в образовании народной воли, но не представляет собой воли какой-либо одной группы народа <sup>1)</sup>).

Наконец, Esmein <sup>2)</sup> указывает, что следует понимать в представительном правлении под представительством. Характерную черту представителей суверенного народа составляет то, что в границах присвоенных им атрибутов они призваны, в более или менее широкой мере, решать свободно, самопроизвольно, от имени народа, который почитается хотящим их волей и говорящим их устами. Такой уполномоченный суверена, который ни в каком случае не имел бы власти собственного решения, все акты которого были бы заранее определены легальными правилами или обязательными инструкциями, или который не мог бы ничего решать без ратификации суверена — такой уполномоченный не был бы представителем... Представительство, понимаемое в вышеуказанном смысле, проявляется отчасти у должностных лиц, облеченных судебной властью; такой представительный характер с еще большей определенностью и широтой имеется в деятельности главы исполнительной власти везде, где конституция допускает более или менее независимую исполнительную власть... Наконец, во всей своей полноте представительный характер проявляется в законодательных собраниях; их роль заключается единственно в том, чтобы самопроизвольно хотеть и решать по всем вопросам, за исключением тех, решение коих возвращается им конституцией.

В изложенном заключается сущность этого т. н. представительного мандата, которым, по господствующей теории, определяется отношение между народными представителями и избирателями. Мы прибавим еще, что Esmein не говорит ничего о какой-либо связи между депутатами и избирателями,

---

1) Далее, Jellinek применяет к народному представительству теорию юридического органа, видя в парламенте вторичный прямой орган, а в народе, избирающем его, первичный орган. Этой конструкцией Jellinek думал устранить то состояние „висения в воздухе“, по его выражению, в какое народное представительство поставлено было современной ему господствующей теорией. Все-таки, он ничего не изменил в основных положениях теории, которые для нас только и важны.

2) Esmein-Néizard, о. с., t. I, p. 402 et s. (также русск. пер., 1898 г., стр. 188 и сл.).

как бы подчеркивая этим наиболее строгое понимание представительного мандата. Jellinek, напротив, допускает отношения политического характера между избирателями и членами парламента, получающие выражение в акте избрания, но избрание (Kreationsakt) никогда не переносит каких либо прав с избирателя на избираемого, чьи права и обязанности вытекают исключительно из конституции (о. с., S. 581). Duguit также признает существование связи между депутатом и его избирателями (о. с., t. II, p. 505), но считает юридическую конструкцию представительного мандата единственно возможной<sup>1)</sup>.

Итак, конструкция представительного строя исходит пока из основных положений, которые можно формулировать так:

1. Власть, как воля государства, суверенна, а ее источником является народ.

2. Народное представительство выражает волю государства; только народный представитель может быть выразителем этой воли: поэтому, на каких бы началах он ни был избран, он представляет весь народ.

## **§ 2. Установление современного представительного строя и вытеснение им монархического.**

Конец 18-го века для Западной Европы является эпохой глубоких социальных и политических перемен, которые не закончились еще и донныне. В то время овладевает умами идея нового индивидуалистического демократизма, с его культом личности и дезорганизацией среды. Сословно-организованное общество разрушается, и полный простор открывается для личной активности в социально-экономической жизни. Одновременно политические устремления проникаются идеей свободы, которая враждебна абсолютизму и ищет осуществления в представительном строе. Если монархические учреждения и продолжают еще жить, и даже делаются попытки

---

1) Это утверждение — которое было бы понятно у Jellinek'a — противоречит реалистической тенденции учения Duguit, отвергающего, между прочим, конструкцию государства-лица. Позволительно спросить, что реалистического имеется в концепции депутата, как представителя всего народа, который его не избирает и не знает? В конструкции представительного мандата скрыто много фразеологии и пустых жестов, и если она поддерживается теоретиками, то объяснимо это влиянием доктрины о национальном суверенитете.



обновить самый монархизм, сделав его вождем нового бессловного общества<sup>1)</sup>, то все-таки в конце концов монархизм обнаруживает неспособность стать организующей силой в современной демократии, так как он ведет по внутренней логике к изоляции „властителя“ от „подвластных“, и его кредит в глазах масс за минувшее столетие неуклонно падает. Разрушение организованного сословного общества устранило в социальной жизни промежуточные ступени между массой и государством<sup>2)</sup>: они стали непосредственно лицом к лицу, и проблема государства предстала пред сознанием самих масс. Если государство по традиции и рисовалось властной организацией, то все-таки для массового сознания важна не столько эта черта государства, сколько само государственное состояние, которое обеспечивает народным массам минимальные условия жизни. Бессловное общество также нуждается в организующей силе, которая должна создавать условия материальной и правовой жизни масс; поэтому мы замечаем с начала минувшего века зарождение нового социального и экономического законодательства<sup>3)</sup>. Но перемены эти достигаются организованной политической борьбой за те или иные законодательные меры. Сохранившиеся монархические учреждения являются в общем оплотом устаревших форм социальной жизни; к тому же они неспособны непосредственно сами пособить нуждам масс. Напротив, новые представительные учреждения, парламенты, стали носителями новых идей и попечителями интересов масс: парламенты, особенно с тех пор как состав их избирается массами, проводили законодательные меры, которые требовались избирателями. Вполне понятно, что вследствие этого значение парламентов в глазах масс должно было стоять высоко. Если в народном представлении монарх рисуется слишком высоко и далеко стоящим отрядо-

1) Ковалевский, Происхождение современной демократии, Москва, 1895, т. II: Торжествующая демократия не разрывает союза с наследственным представителем национального единства; с своей стороны этот последний все более и более отрешается от характера главы феодальной иерархии, первого дворянина своего государства; он признает за собой новую миссию верховного посредника между классами и защитника интересов народных масс. (Предисловие, стр. VII).

2) Ср. Гумплович, Общее учение о государстве, СПб., 1910, стр. 175 и сл.

3) Возникновение в Англии нового фабрично-заводского законодательства в первой половине 19-го века.

вого обывателя, то отношение к парламенту совершенно иное. Парламент — представительный орган, действующий за представляемых, в их интересах: в нем, в лице депутатов и фракций, представлены разные интересы, и деятельность парламента является в результате формально соглашением между парламентскими группами, а по существу согласованием разных интересов. В виду этого, решения парламента оцениваются избирателями лишь с точки зрения их разумности и практического результата; совершенно исключается безмолвное преклонение пред государственной мудростью, авторитетом, что столь характерно в условиях монархической государственности.

Представительный строй и деятельность парламента развивают в обществе иное отношение к государству, иное государственное сознание, чем монархический строй. Нет нужды, чтобы в государстве видели в первую очередь повелительно-принудительную организацию, так как этот момент дает современному сознанию слишком мало; гораздо более реальна другая сторона государственного состояния, которая понимается как социальная необходимость, чтобы многообразие массовых интересов можно было объединить и согласовать. Социальная же необходимость, как *raison d'être* современного демократического государства, определяет с своей стороны волю отдельного индивида не менее, чем властная активность божественной миссии монархий; только первая предъявляет к индивиду требование гораздо большей сознательности и самодисциплины, между тем как вторая мирится с послушанием мало-просвещенных народных масс.

## Глава третья.

# Парламентаризм.

### § 1. Парламентаризм — современная форма представительного строя.

Представительный строй в странах Европы обнаруживает неуклонную тенденцию принять форму парламентаризма. В настоящее время из 27<sup>1)</sup> государств Европы имеют этот режим 20 государств<sup>2)</sup>. Можно поэтому видеть в парламентаризме нормальную стадию развития представительного строя в Европе. Действительно, политическая история последней за минувшее столетие показывает, что здесь во всех странах с установлением представительного строя неизменно ставится на очередь проблема парламентского образа правления, который настолько гибок, что приложим ко всяким формам государства.

Не случайно, а в силу внутренней логики представительный строй принял в наше время форму парламентаризма. Под последним следует понимать представительный режим с формой правления, при которой данный личный состав правительства<sup>3)</sup> („кабинет“, „министерство“) пользуется властью до тех пор, пока его деятельность находит поддержку („доверие“) большинства парламента. Парламентаризм уста-

---

1) Мы не приняли в расчет карликовых государств: Андорра, Сан-Марино, Монако и Лихтенштейн.

2) Никогда не было парламентаризма в России, Албании и Швейцарии. В трех романских государствах: Италии, Испании и Португалии, а также в Греции в настоящее время (в 1926 г.) этот режим не функционирует.

3) Под правительством понимаем мы в организации исполнительной власти ответственный, руководящий, активный орган, в отличие от безответственного неактивного органа — главы государства. Государство не может существовать без первого органа, правительства, но обходится без главы государства; такое положение создала эстонская конституция от 15 июня 1920 г.

навливают зависимость правительства от парламента, который вследствие этого становится преобладающим органом в государстве<sup>1)</sup>. Такое преобладание парламента является политической необходимостью, так как государственная организация, как всякая другая организация, может существовать, лишь если в ней достигается единство власти. Поэтому, если в конституционном государстве и учреждаются два или более органа власти, то все-таки здесь один орган должен иметь решающий голос: иначе единство государственной власти не было бы достигнуто. Если на определенных стадиях развития представительного строя замечается за монархическим правительством перевес над парламентом, то в конце концов по логикѣ вещей, все-таки, парламент, как орган, представляющий народ и им избранный, становится преобладающим среди других органов власти, а парламентаризм является формой, в которой это преобладание находит практическое выражение. При этой системе парламенту принадлежит юридически решающее значение в государстве. Дело парламента, а не правительства устанавливать государственное единство; поэтому, если имеется разногласие между парламентом и правительством, то последнее юридически обязано уступить первому: решение парламента оканчивает такое разногласие.

Этот юридический принцип лежит в основании европейского парламентаризма, но последний в своем фактическом осуществлении принимает две отчетливые формы, имеющие каждая свои характерные черты: английскую и континентальную.

---

1) Duguit и Barthélemy-Duez (о. с., p. 163) условием парламентаризма считают равновесие между властью правительства и властью парламента. Но оба должны признать, что на деле этого равновесия не встречается, почему Barthélemy-Duez и видят в нем лишь идеальную формулу этого режима; Duguit же до войны прямо пишет (Конституционное право — русск. пер., 1908, стр. 586), что Франция не осуществляет парламентской системы, так как здесь политический перевес принадлежит исключительно парламенту. — Строить идеальные системы соответствует духу рационализма, но не позитивизма, так как всегда вопрос остается открытым, сколько в данной идеальной системе субъективизма автора. Интересно отметить, что Duguit в последнем французском издании (1923 г.) „Manuel de droit constitutionnel“ изменил свой взгляд на парламентаризм 3-ей республики, говоря о нем теперь: „... La France ne pratique certainement pas le système parlementaire tel qu'il s'était constitué en Angleterre à la fin du XVIII siècle“ (p. 203) — это уже совсем не то, что отрицать парламентаризм во Франции.

## § 2. Английский парламентаризм.

Известно, что парламентаризм в его первоначальной форме является достижением английской политической жизни. Есть авторы, которые английский парламентаризм и считают нормальным, правильным парламентаризмом<sup>1)</sup>. Об этом парламентаризме написано первоклассными исследователями так много, что вряд ли в его функционировании имеются невыясненные проблемы; если мы здесь намерены говорить об английском парламентаризме, то лишь для того, чтобы осветить его со стороны нашей общей точки зрения, лежащей в основе настоящего труда.

В Англии наряду с королем всегда существовало представительное собрание, позже названное парламентом. В течение тысячелетней истории парламент пользовался в политической жизни страны иногда большим весом, иногда меньшим, но и во время наивысшего могущества королевской власти, при Тюдорах в 16 веке, парламент не исчезает с политической арены вполне. В 17 веке королевская власть отступает пред парламентом, и с тех пор последнему принадлежит преобладающая роль в политической жизни страны.

С течением времени отношение между парламентом и правительством принимает форму парламентаризма, именуемого здесь правлением кабинета. Какие условия создали здесь эту форму правления?

Одно характерное условие — то, что до последнего времени здесь имелось всегда лишь две партийные организации, которые неределовались в управлении страной, а с тех пор как в политической жизни преобладающая роль перешла от короля к парламенту, эти партийные организации приобретают постоянный характер, нося первоначально название *whig*'ов и *tory*'ев, а позже либералов и консерваторов. Эта партийная организация имеет величайшее значение для функционирования политических учреждений страны, особенно для парламента. Как коллегиальный орган, парламент по природе своей лишен единой воли; но в нем, все-таки, должны быть созданы условия, чтобы частные воли, взаимно друг друга отрицающие, в конце концов подчинились преобладающей воле, чтобы меньшинство уступило большинству, и таким образом достигнута была еди-

1) Ср. Hauriou, о. с., p. 413 note.

ная воля собрания. Партийный дуализм облегчал исполнение этой задачи и в то же время образовал парламентаризм, как форму правления<sup>1)</sup>. Образование большинства в парламенте является результатом действия той или другой партии не только в парламенте, но и в самом обществе, так как если партий только две, то в данный момент одна из них имеет преобладающее политическое значение и в обществе: это действительно партия большинства не только в парламенте, но и вообще, в политической жизни страны. Таким образом, здесь возможна, начиная с массы избирателей и кончая правительственными кругами, снизу доверху, одна решающая политическая воля, воля партии большинства, пользующейся государственной властью: издающей законы, образующей министерства и т. д. Другая партия, меньшинство, остается в стороне и не участвует активно в осуществлении власти. Можно сказать, что возвышение парламента в Англии в 17 веке повело к тому, что королевская власть, раньше правившая страной, уступила свое место власти партии большинства, которая с тех пор правит государством<sup>2)</sup>.

Парламентаризм, все-таки, образовался здесь не сразу; он ясно наблюдается лишь в конце 18 века; совсем не было очевидно, что партия, образующая большинство в парламенте, должно от себя дать правительство. Известно, что Карл II после реставрации 1660 г., руководясь идеей личного режима, напрасно искал для правительства постоянную удовлетворительную форму, и что отношения с парламентом были причиной неудач предпринятых опытов. Атмосфера конфликтов рассеялась, когда образование правительства поставлено было в зависимость от самого парламента, что на деле означало зависимость от большинства парламента; таким путем политические отношения нашли себе соответствующую форму.

Однако, в течение более полу столетия здесь еще не было парламентаризма, хотя власть и принадлежала большинству парламента. Новая Ганноверская династия была призвана на трон только одной вигской партией, между тѣм как тории считались приверженцами Стюартов; пока династия не имѣла прочных корней в стране, избегали приглашать в состав пра-

1) Ср. Esmein, Общие основания конституционного права, 1898, стр. 117.

2) См. Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte, 1913, S. 594.

вительства враждебных династии ториев, и виги были до второй половины 18-го века единственной правительственной партией<sup>1)</sup>. Но там, где властвует только одна партия, не может быть парламентаризма, а имеется лишь простая партийная диктатура, как напр., в настоящее время в России и Италии. Здесь в действительности нет доверия парламента, но лидеры определенной партии удерживают за собой власть всевозможными мерами принуждения, которые противоречат существу и духу парламентаризма. Последний немыслим без свободы критики правительственной политики и вытекающей отсюда возможности оппозиции ей, и в Англии парламентаризм установился только с того момента, когда оппозиция партии меньшинства политике властвующей партии большинства стала легальной и признана была конституционным установлением страны. При дуализме партий, после легализации оппозиции, отношения в парламенте ясны и понятны, а самый механизм в идее прост: большинство правит, а меньшинство критикует, избиратели же решают, на чью сторону стать. Избиратели в своей массе не являются обязательно приверженцами той или другой партии, но оценивают результаты деятельности их, и, поэтому, каждые выборы определяют вновь, которая партия встречает поддержку большинства избирателей. В Англии таким образом условия налицо, чтобы партии в управлении страной чередовались; нужно было установить лишь формы, в которых это могло бы совершаться. Из этой практической необходимости развились т. н. парламентские обычаи с их символическими формулами, которые определяют отношения между палатами и кабинетом, роль короля, порядок делопроизводства палат и т. д. — всё вопросы, возникшие в местных английских условиях, почему и решение их имеет соответственный колорит. Это формальные рамки, которые были бы лишены содержания, если бы в английской политической жизни не имелось обоих существенных условий: постоянной двухпартийной организации и легальных отношений между большинством и меньшинством.

Правда, в Англии был формулирован принцип парламентаризма: министерство остается у власти, пока оно пользуется доверием парламента. Но самое это основное положение здесь не что иное, как констатирование того фактического отношения

---

1) С 1715 по 1760 г. — См. Hatschek, о. с., стр. 594.

между министерством и парламентом, которое в нормальных условиях, при дуализме партий, вообще не может быть иным, так как, если данная партия составляет большинство в парламенте (а следовательно, и в стране), то она вынуждена давать правительство, и пока эта партия составляет большинство, удерживается и ее правительство, или иначе, что собственно то же самое: правительство до тех пор у власти, пока оно имеет доверие парламента — юридическая формула в приложении к фактическому положению, как оно описано выше.

Английский парламентаризм, как определенная форма представительного строя, наделен, конечно, характерными чертами последнего, и поэтому объединительный момент сказывается в нем также вполне рельефно; в частности это обнаруживается в том, что для партии меньшинства всегда сохранена легальная свобода оппозиции, но, кроме того, в интересах самой партии большинства воздерживаться от политики гоголого принуждения по отношению к меньшинству, так как последнее может само во всякое время стать большинством и ответить той же мерой. Тем не менее, принципиально государственность может принимать в Англии весьма принудительный характер, если одна партия остается у власти в течение продолжительного периода, и таким образом объединительная тенденция представительного строя может ступшеываться пред властными проявлениями партийного правительства.

### § 3. Континентальный парламентаризм.

Образование парламентского режима в Англии является результатом развития партийного управления, *party system* или *government*, как называет его *Lawrence Lowell*<sup>1)</sup>. Можно сказать, что парламентаризм здесь форма мирной борьбы двух политических партий словом и пером, путем создания т. н. общественного мнения и подчинения ему. Однако английский парламентаризм, как продукт чисто местных политических условий, непереносим в другие страны, где политическая обстановка иная. Парламентская форма правления приобрела, тем не менее, более общее значение и введена в большинстве европейских стран, как нами выше указывается. Но в этой

---

1) *The government of England*, London, 1908, 2 vol.



общеевропейской или континентальной форме парламентаризм расходится с парламентаризмом английским, отличаясь главным образом условиями партийной жизни, являющейся политической предпосылкой самой этой формы правления. В Англии, как мы знаем, господствует дуализм партийной жизни<sup>1)</sup>, тогда как на континенте Европы мы имеем дело с плюрализмом партий. Очевидно, отношение между двумя партиями А и В иное, оно проще и яснее, чем между тремя, четырьмя и более партиями: А, В, С, D и т. д. Для установления этих междупартийных отношений возможно использовать одни и те же формальные приемы, но тем не менее при плюрализме партий привступает не мало таких моментов, каковых при дуализме нет, появляются новые отношения и положения, усложняющие парламентаризм на европейском континенте сравнительно с Англией. Мы встречаем в условиях континентального парламентаризма затруднения, каковые английскому парламентаризму неизвестны, как напр. угрожающе-частую смену министерств или сложность формирования коалиционных кабинетов и т. д. В странах европейского континента могут поэтому иногда серьезно думать об упразднении парламентского режима, как это было во Франции после второй республики и наблюдается в Италии в настоящее время, — что в Англии никогда не может быть, так как здесь парламентаризм — единственно возможное внешнее выражение *government by party*.

Мы уже выше упомянули, что некоторые авторы видят в парламентаризме чисто английскую форму правления, парламентаризм же континентальный считают неудачным подражанием последней. С этим мы не можем согласиться, так как эта форма правления — слишком распространенная политическая система, к которой приближается в своем развитии представительный строй всех стран западно-европейской культуры<sup>2)</sup>. Мы склонны понимать парламентаризм как общее явление, свойственное современной государственности, а континентальный парламентаризм считаем особым типом этой формы пра-

---

1) С последней четверти прошлого века в Англии партийная жизнь усложнилась, приближаясь к континентальной, но тем не менее сохранилась тенденция к управлению двумя сменяющимися партиями.

2) Ср. Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, 1919; также Esmein-Nézar, о. с., t. I, p. 270: *Le régime parlementaire est... la forme politique vers laquelle évolue naturellement le gouvernement représentatif*.

вления: системой плюрализма партий, в отличие от английской системы дуализма.

Континентальный парламентаризм с самого начала является одновременно вопросом практической политики и проблемой теоретической системы. Известно, что теория и практика континентального парламентаризма получили начало в эпоху реставрации во Франции<sup>1)</sup>. Теоретически парламентаризм связан с учением о разделении властей. Benjamin Constant, творец французской теории парламентаризма, прямо выводит эту форму правления из теории властей<sup>2)</sup>. Последняя теория оставляет неясной проблему объединения трех властей, для достижения единства актов властей; парламентаризм дает разрешение этого вопроса, отводя парламенту господствующую роль в государстве<sup>3)</sup>. Но парламентаризм, все-таки, является и реальной системой, проводимой в практике политической жизни; поэтому уже в эпоху реставрации политическими деятелями был точно установлен механизм функционирования этой системы, хотя, правда, политические условия для ее осуществления наступили во Франции позже. Теория и практика французского парламентаризма послужили образцом для других стран, между прочим, учение Benjamin Constant'a оказало влияние на развитие парламентаризма в Англии после первой избирательной реформы.

До сих пор во французской теории парламентаризма сохранились те общие основания, кои были выдвинуты теоретиками реставрации. Базисом этой системы считается здесь институт политической ответственности министров. Esmein совершенно определенно указывает, что содержание этой ответственности состоит в том, что министры теряют власть и на них лежит нравственная обязанность подать в отставку, если они потеряли

1) См. нашу статью: *Parlamentarismist Prantsuse restauratsiooni ajal*, 1926 [Acta et Comm. Univers. Tartuensis (Dorpat.), В IX. 1].

2) Министерская власть (ее практическое осуществление ведет к парламентаризму) выводится Constant'ом из деления традиционного *pouvoir exécutif* на *pouvoir neutre (royal)* и *pouvoir exécutif (ministériel)*. (См. его *Cours de politique constitutionnelle*).

3) Duguit и Hauriou видят в парламентаризме выражение разделения властей при представительном строе, при чем согласно первому здесь устанавливается полное равновесие властей, а по второму известное первенство остается за исполнительной властью. Впрочем, это мнение Hauriou — следствие особой его доктрины о властях (*Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 410).

поддержку большинства парламента<sup>1)</sup>. Нельзя согласиться с тем, что уход от власти, раз потеряно большинство в парламенте, является лишь нравственной обязанностью министров: оставив министерство в меньшинстве, парламент в праве ожидать отставки министерства, и если это не имеет места, то может и должен принудить к тому министерство — парламент может фактически прекратить сношения с министерством. Здесь, при правильно функционирующем парламентаризме, имеется налицо, несомненно, правовая ответственность министров.

Этот институт политической ответственности министров нужно понимать как политическую проблему первойшей важности, в которой и находит выражение сущность современного представительного строя. С виду скромная формула обозначает смысл отношения между парламентом и правительством или, употребляя более звучную терминологию, между законодательной и исполнительной властями. В институте министерской ответственности заключается решение главной проблемы со-

---

1) Мы встречаем у известных современных теоретиков французского парламентаризма следующие определения этой системы:

Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1923, t. II, p. 647 (§ 50): „... Finalement le caractère le plus saillant du régime parlementaire est la responsabilité politique et solidaire du cabinet devant le parlement...“

Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 413: „C'est une forme de gouvernement, à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souple, dans laquelle une collaboration continue est établie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, par l'intermédiaire d'un organe exécutif qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'État la direction du gouvernement, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continue du Parlement parce qu'il est politiquement responsable devant celui-ci“.

Moreau, F., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 7-e éd., 1911, p. 387: „La caractéristique essentielle du régime parlementaire est dans le choix, le rôle et la responsabilité des ministres. Le chef de l'État, irresponsable, ne prend aucune part directe dans le gouvernement, qui est effectivement entre les mains des ministres nommés par lui et responsables devant les chambres“.

Esmein-Nézar, *Éléments de droit constitutionnel*, 7-e éd., 1921, t. II, p. 231: „La responsabilité politique caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner, qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le parlement.“

временной государственности: координировать осуществление власти с духом представительного строя вообще. Чуждое принципу государства-авторитета народное представительство не терпит рядом с собой правительства, покоящегося на означенном принципе: во избежание неминуемых конфликтов, правительство образуется парламентарное, политически ответственное пред парламентом и состоящее с ним в теснейшем сотрудничестве. Конечно, в современных государствах мы встречаем глав государств, монархов и президентов. Но то значение, которое им иногда отводится теоретиками, совершенно иллюзорно при парламентаризме. Benjamin Constant наделил главу государства нейтральной властью, отводя ему роль беспристрастного судьи между другими властями; но эта роль нереальна, да и в самом названии „нейтральная власть“ заключается внутреннее противоречие, так как власть существует только для действия, а, следовательно, она никогда не нейтральна: нейтралитет — бездействие. В современных трактатах о конституционном праве иногда довольно широко формулируется право монарха или президента республики избирать министров и их увольнять, устанавливается необходимость доверия министерству со стороны „главы государства“ и т. п. В сущности это — конструкции юридической формалистики, в которых оживают воспоминания монархического прошлого, и ценность их в том, что при определенных условиях и традициях они облегчают функционирование парламентарного режима. Но парламентаризм возможен и без института „главы государства“: в Эстонии имеется лишь парламент и министерство, при чем обязанности внешнего представительства государства возложены на премьера; нельзя сказать, что парламентский режим в Эстонии функционирует менее удовлетворительно, чем в соседней Латвии, где имеется институт президента.

Можно сказать, что роль главы государства полезна для режима, но она второстепенна, и для многих это просто вопрос престижа<sup>1)</sup>. Сущность режима следует искать в отношениях между парламентом и министерством, а не между парламентом и главой государства.

1) Ср. дебаты в германском национальном собрании при выработке Веймарской конституции 1919 г. (Heilfron, Ed.: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, Band V, S. 3174 u. ff. — особенно речь немецко-национального депутата Dr. Philipp'a — S. 3183).

Мы органичимся вышеизложенными теоретическими замечаниями; французская теория парламентаризма, имея за собой практику ежедневной политики и будучи доступна всему образованному обществу Европы, оказала на развитие этого режима и на усвоение его другими странами бесспорное влияние. Если проблема нами и не исчерпана, то все-таки постановка вопроса мотивирована, и мы можем продолжать ход наших мыслей, вызванных наблюдениями над французским парламентаризмом.

#### **§ 4. Континентальный парламентаризм более современен по духу и характеру, чем английский.**

Выше мы говорили, что предпосылки партийной жизни отличают английский парламентаризм от континентального, и что вследствие партийного дуализма самый режим может в Англии принимать властно-принудительный характер, если одна партия слишком долго остается у власти. В этом различии сила, но и слабость парламентаризма в Англии и на континенте.

Сила английского парламентаризма в правильном чередовании партийных правительств, благодаря чему министерства здесь устойчивы, и изменение политики страны имеет место лишь вследствие перемены общей политической кон'юнктуры после выборов. В этом отношении Англия приближается к политическому режиму в монархиях, где личность самого монарха или его доверенных министров гарантируют обыкновенно постоянство и последовательность управления страной. Но это — характерная черта режима авторитета, где прежде всего требуется, чтобы власть была тверда и неизменна, где зависимость власти от изменчивых условий общественной жизни считается слабостью власти. Конечно, власть в Англии находится в зависимости от общественного мнения, но все-таки вместить разнообразие современных социально-экономических интересов и стремлений в рамки двух политических течений не представляется возможным без известного насилия над этими интересами и стремлениями. Действительно, в Англии с конца прошлого столетия порвали с ригоризмом партийного дуализма, здесь появляются в лоне старых партий диссидентские стремления и образуются самостоятельные партийные группировки, которые, правда, не изменяют чередования пар-

тийных министерств, но оказывают известное влияние на политику обеих традиционных партий<sup>1)</sup>. Таким образом, старая партийная система оказывается недостаточно гибкой для современных условий, и в этом ее слабость. Есть основание сомневаться, чтобы все интересы и потребности английской общественной жизни находили достаточное внимание со стороны правительства; по крайней мере, то обстоятельство, что в Англии до 2-х миллионов безработных, что каменноугольная промышленность дезорганизована, скорее подтверждает наше сомнение, и мы, может быть, не совсем ошибаемся, если полагаем, что двухпартийная система так же неспособна в полной мере организовать современное общество, как это было не под силу монархии, два-три поколения тому назад.

При континентальном парламентаризме господствует плюрализм партийной жизни; это — общее явление на континенте<sup>2)</sup>. В большинстве случаев все партии, представленные в парламенте, в отдельности образуют меньшинство, и поэтому пра-

1) С ростом значения Labour Party партийная жизнь Англии, повидому, вступает в новую фазу развития, что должно отразиться и на английском парламентаризме.

2) Для иллюстрации приведем пример Франции и балтийских государств.

Во французской палате депутатов и в учредительном собрании 1871 г. за третью республику число партийных группировок по легислатурам было следующее:

Год выборов	Число полит. групп	Год выборов	Число полит. групп
Учред. собр. 1871	5	7-я легисл. 1898	7
1-я легисл. 1876	7	8-я " 1902	7
2-я " 1877	3	9-я " 1906	7
3-я " 1881	6	10-я " 1910	10
4-я " 1885	5	11-я " 1914	11
5-я " 1889	5	12-я " 1919	9
6-я " 1893	5	13-я " 1924	10

Данные эти взяты для годов 1871—1910 из статистического сборника Le Chartier: La France et son Parlement, annuaire des électeurs et des parlementaires, Paris, 1911, p. 310; для выборов 1914 года из сборника Lachapelle: Elections législatives 1914, p. 264 (annexe III), а для выборов 1919 и 1924 гг. из Listes électorales des membres des groupes, remises au Président de la Chambre en exécution de l'article 12 du Règlement (оффп. данные). Приведенные цифры приблизительны, и во всяком случае не относятся ко всей какой-либо легислатуре целиком. После выборов в начале легисла-

вительство здесь опирается не на партию большинства, а на междупартийные соглашения групп большинства. Такая поддержка, конечно, изменчива, а коалиционное правительство лишено единства и определенности, свойственных партийному министерству. С полным правом ставят в упрек континентальным министерствам слабость и непоследовательность, хотя не следует преувеличивать значения этого упрека. Редко встречается, чтобы все парламентские фракции коалировались; всегда почти имеются и в условиях континентального парламентаризма оппозиционные фракции. Однако, в отличие от

туры иногда значительное число депутатов объявляет себя не состоящим ни в какой группе; в течение легислатуры, затем, эти „дикие“ частью присоединяются к старым группам, либо образуют новые. Так, напр., во время 11-ой легислатуры (1914—1919), по списку 23 июня 1914 г. числилось „диких“ — 45 депутатов, по списку 13 ноября 1917 г. — 17, а по списку 25 июня 1919 г. — 8. Но за это же время к июню 1919 г. образовались новые группы „indépendante“ и „l'entente républicaine démocratique“ и исчезла группа „la fédération républicaine“; таким образом, в конце 11-ой легислатуры было 12 групп. В нашей таблице взяты начала легислатур. — Ср. также диссертацию Léon Jacques'a: *Les partis politiques sous la III République* (Paris, 1912).

В финляндском рейхстаге (до 1917 г. сейме) было партийных группировок после выборов:

Год выб.	Число партий	Год выб.	Число партий
1913	5	1919	6
1916	6	1922	6
1917	6	1924	6

Данные взяты из официального сборника: *Vaalitilasto (Suomen virallinen tilasto)*.

В литовском сейме (seimas), согласно данным, сообщенным секретариатом сейма, имелось

в 1924 г. — 8 фракций.

В Латвии в представительных собраниях было фракций:

в учредительном собрании — 16 фракций

„ сейме 1922 г. . . . . — 20 „

Данные взяты из официального статистического сборника: *Latvijas Republikas vēlēšanu azrakumi*.

В Эстонии в представительных собраниях было фракций:

в учредительном собрании 1919 г. — 8 фракций

„ государственном „ 1920 г. — 10 „

„ „ „ 1923 г. — 14 „

Данные взяты из материалов секретариата государственного собрания

английского парламентаризма, где оппозиция есть существенная часть функционирования механизма, континентальный парламентаризм принципиально совершенно не требует оппозиции; вполне в духе этого последнего, чтобы всегда все фракции участвовали в управлении, хотя это фактически трудно осуществимо, так как фракции по партийным соображениям воздерживаются от активного участия в правительстве, как например, социалисты в разных странах не желают входить в „буржуазные“ правительства. Если английский парламентаризм строго распределяет роли большинства и меньшинства: труд управления — первому, критика управления — второму, то континентальный парламентаризм устанавливает сотрудничество фракций в самом широком смысле, и отнюдь не противоречит механизму этого парламентаризма, если парламент принимает предложения оппозиционного меньшинства, отвергая предложения правительства; последнее может само присоединиться к предложениям оппозиционного меньшинства<sup>1)</sup>.

Континентальный парламентаризм не только допускает большее многообразие представительства интересов, что уже само по себе ближе к потребностям современной государственности, но и предоставляет всем фракциям возможность непосредственно влиять на акты власти, почему в самом управлении страной интересы страны отражаются с большой полнотой. В формальных условиях континентального парламентаризма нет таких моментов, которые принципиально отводили бы определенной части состава парламента роль лишь критикующего, устраняя ее от активного участия в управлении страной. Механизм достаточно гибок, чтобы управление страной было сотрудничеством в положительном смысле всех представленных

---

<sup>1)</sup> У автора нет данных относительно практики английского парламента в отношении к предложениям оппозиции. Но по этому поводу заслуживает упоминания следующий отрывок из книги Сидней Лоу: Государственный строй Англии (стр. 53). Говоря о бессилии оппозиции провести что-либо в законодательстве, Сидней Лоу продолжает: „... Если лидер оппозиции предложит какую-нибудь безобидную и бесцветную меру... у него будет много шансов провести соответствующий закон; но и это ему удастся лишь потому, что министр, ведомства которого касается предлагаемая мера, согласен с его мнением“. Можно заключить, что предложение оппозиции не имеет никакого шанса пройти, если министр не выразит на него согласия. Это, впрочем, единственно логично при существующих отношениях правительственного большинства и оппозиции в Англии.



в парламенте групп интересов, и чтобы партийные соотношения немедленно отражали на себе всякие изменения политической обстановки.

Нам кажется, наконец, что самый смысл современной государственности, содержащийся в стремлении к согласованию массовых интересов, передается континентальным парламентаризмом с наибольшей полнотой, так как здесь, вследствие множества партийных меньшинств, акты власти лишены характера односторонних партийных решений, являясь всегда соглашениями между несколькими партиями. Континентальный парламентаризм представляет собой ступень современной государственности, наиболее удаленную от государства-авторитета; в нем дух демократического государства может проявлять себя в полной последовательности. В этом кроется секрет того почти единодушного стремления к введению парламентарного образа правления в государствах Европы, которое получило новый толчок с исходом мировой войны и с созданием новых государственных единиц в центре и на востоке нашего материка.

---

## Глава четвертая.

# Законодательство при парламентаризме.

---

### § 1. О двух главных функциях власти народного представительства при парламентаризме.

Народное представительство в современном государстве первоначально признано было необходимым, как учреждение, долженствующее выражать нужды и потребности общества и устанавливать содержание законов для их удовлетворения<sup>1)</sup>. Правительство, независимое от парламента, благодаря последнему способно лучше считаться с желаниями населения, и вследствие этого связь между народом и властью более сильна и тесна. Как мы уже говорили, дальнейшее развитие представительного строя повело к тому, что парламент стал преобладающим органом власти, который сосредоточил в своих руках полностью законодательство и поставил в зависимость от себя само правительство, в лице министерства: таким образом установился в современных государствах парламентаризм.

При этом режиме мы можем говорить о двух важнейших функциях парламента: о законодательстве и об установлении и контролировании правительства. Законодательство, уже по старой теории разделения властей, всегда признавалось функцией парламента *par excellence*, так как в этой деятельности видели обсуждение частных, чтобы определить содержание общей воли: рассуждать же — дело многих, т. е. коллегии, каковой является и всякое представительное собрание. С

---

1) Ср. напр. из недавнего еще прошлого России текст рескрипта на имя министра внутренних дел от 18-го февраля 1905 г., где читаем: „... Я вознамерился отныне, с Божьею помощью, привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений“. (Взято из сборника „Законодательные акты переходн. времени 1904—1906 г.“).

ростом значения парламента постепенно отпадают те ограничения, которые ставились первоначально свободному осуществлению этой функции народного представительства. Вначале парламенту не предоставляли законодательной инициативы, как это было во Франции в эпоху реставрации. Принятые парламентом законы должны были получить санкцию главы государства, как это формально еще существует в большинстве европейских монархий; однако, по конституции Норвегии король уже не пользуется правом абсолютного вето, в других же монархиях установившийся парламентаризм превращает это формальное право короля в мертвую букву, как это имеет место в Англии. Главе государства предоставляли иногда общее полномочие издавать законы без участия парламента, как это было в России в виде чрезвычайно-указного права, либо же устанавливать общие нормы в определенных областях законодательства, как это имеет место в Швеции в виде экономического законодательства. Но и такое исключительное право глав государства при парламентаризме наталкивается на фактические затруднения; неудивительно, поэтому, что в Эстонии, где это заместительное право законодательства в 1919 году было предоставлено правительству, оно вскоре было отменено. Отпадение всех этих ограничений оставляет за парламентом монопольное право законодательства; благодаря парламентаризму, однако, участие правительства в законодательстве приобретает новое значение, становясь теснейшим сотрудничеством с парламентом.

Другая функция парламента — установление и контроль правительства — находит выражение при парламентаризме в институте министерской ответственности, как это формулировано ближе французской теорией, нами выше приведенной.

Мы намерены в дальнейшем на осуществлении этих двух главных функций французским парламентом отметить то несоответствие между духом, которым питается господствующее учение о государстве, и духом, свойственным современной государственности.

## **§ 2. При парламентаризме законодательство представляет собой установление соглашения между партиями парламента.**

Существующие в современных государствах политические силы организуются в политические партии, которые все имеют

общее стремление обеспечить себе представительство в парламенте. Парламент является ареной политической борьбы партий: поэтому только те партии жизнеспособны, которые в силах обеспечить себе место на этой арене. Порядок делопроизводства парламента устанавливает формы, в которых происходит т. н. парламентская борьба партий, в отличие от более грубых форм уличной и даже вооруженной борьбы, свойственных прошлым эпохам, но к которым политические страсти толкают иногда массы и в современных цивилизованных государствах. Однако ближайшая цель парламентской процедуры — выработка тех междупартийных соглашений, которыми заканчивается парламентская борьба по поводу конкретных вопросов, и которые получают формальное выражение в законах. Законодательство поэтому, по существу и по форме, при парламентаризме, в особенности на континенте, является установлением соглашения между парламентскими партиями.

Это подтверждается формальной процедурой парламентского делопроизводства, которое в отдельных странах носит местные черты, но преследует повсюду одинаковую цель — выработку законов. Мы рассмотрим делопроизводство французской палаты депутатов.

#### I. О делопроизводстве во французской палате депутатов.

В делопроизводстве французской палаты депутатов первенствующее значение принадлежит общему собранию палаты и постоянным комиссиям.

Комиссии служат для подготовки дел: законопроектов (*projets de loi*), законодательных предположений (*propositions de loi*), проектов резолюций (*propositions de résolution*) и т. д., а общие собрания для их публичного обсуждения и принятия<sup>1)</sup>. По наказу все законодательные дела до поступления в общее собрание подлежат рассмотрению в комиссиях. Комиссии бывают постоянные (*permanentes*) и специальные (*spéciales*); первые рассматривают дела, которые поручаются им наказом (ст. 11), вторые получают задания по особому постановлению палаты<sup>2)</sup>.

1) *Règlement de la Chambre des Députés, juin 1924, Imprimerie de la Chambre des Députés: Art. 20—25.*

2) Там же.

Значение постоянных комиссий велико: с одной стороны они дают работам палаты особый новый характер, а с другой — принцип их образования выражает изменившееся правовое воззрение на роль депутата и парламента. Введение постоянных комиссий<sup>1)</sup> поэтому является фундаментальным новшеством в организации палаты депутатов. Раньше французские палаты знали только специальные временные комиссии, деятельность которых была сопряжена с большими неудобствами: число их было велико<sup>2)</sup>, и результат их работ не соответствовал затраченным усилиям<sup>3)</sup>. Эта практика держалась, однако, до начала текущего столетия, так как полагали, что специальные комиссии способны гарантировать хорошую подготовку законов, таковые же постоянные учреждения вызывали представление о дурной памяти постоянных комитетах революционной эпохи, которые препятствовали функционированию исполнительной власти<sup>4)</sup>. Но, все-таки, с конца прошлого столетия реорганизация палаты на более рациональных началах для интенсификации парламентского делопроизводства стала необходимой, и в 1902 году палата решила внести в наказ статьи, закрепившие систему больших постоянных комиссий, вошедшую в парламентский обычай уже раньше, мало-помалу, рядом с системой специальных комиссий<sup>5)</sup>.

Статья 11-ая наказа постановляет, что в начале каждой легислатуры и ординарной сессии палата депутатов назначает двадцать больших постоянных комиссий, коим всем отводится определенный круг дел. Некоторые комиссии по кругу своих дел соответствуют министерствам, как напр. комиссии иностранных дел и финансов, но это не общее правило, и повидимому не имелось в виду координировать парламентские ко-

1) Резолюция палаты от 17 ноября 1902 г.

2) В 6-ую легислатуру было 184 специальных комиссий (Pierre, *Traité-Supplément*, 1924, p. 1064, note).

3) В proposition du 19 novembre 1889 MM. Siegfried et Léon Bourgeois пишут: „Ces multiples commissions spéciales ... pour une grande dépense de forces et de mouvements, ne donnent que des résultats insuffisants“ (Pierre, o. c., p. 1064).

4) Pierre, *Traité*, 6-e éd., p. 889 (rapport de M. Corne).

5) Pierre (o. c., p. 1064) пишет, что до 1902 года „l'usage s'était introduit peu à peu de nommer des Commissions permanentes à compétences très étendues ...“

миссии с министерствами<sup>1)</sup>. Дела, по общему правилу, поступают на предварительную разработку в постоянную комиссию по принадлежности, если не состоялось иного постановления палаты (ст. 27 наказа). Таким образом предварительная разработка дел сосредоточена, преимущественно в этих больших комиссиях. Относительно работ комиссий проводится принцип континуитета: поэтому новые комиссии, заменяющие старые, продолжают все работы, которыми были заняты последние (ст. 11<sup>bis</sup>), и каждая комиссия может брать на себя доклады, составленные в предшествующую легислатуру, и представлять их палате без изменений или же с поправками (ст. 36). Если члены правительства и упрекают эти комиссии в том, что они „s'érigent en comités directeurs et parfois en contre-gouvernement“<sup>2)</sup>, то все-таки Duguít отзывается о постоянных комиссиях с похвалой, особенно за время войны<sup>3)</sup>.

Но особенно нужно отметить перемену в способе назначения членов постоянных комиссий. Как известно, французская палата делится на 11 т. н. бюро; принадлежность депутатов к данному бюро определяется путем жребия. Эти бюро — постоянные учреждения, и через посредство их происходило обыкновенно назначение членов комиссий, в равном числе от каждого бюро; в виде исключения выборы комиссий происходили и на общем собрании палаты<sup>4)</sup>. Выборы через бюро, составленные жеребьевкой, делали состав постоянных комиссий зависимым от случая, так как в каком-либо бюро могли быть сосредоточены случайно лица, компетентные в определенном вопросе, в большем числе, чем их могло быть назначено от бюро (до 3 членов), в других же бюро столь компетентных лиц могло не иметься; благодаря несовершенству процедуры назначения комиссии лишались, следовательно, полезных членов<sup>5)</sup>. В начале 10-ой легислатуры (1910—1914), резолюцией от 10 июля 1910 года, введена была поэтому новая процедура назначения

1) Cp. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 1923, p. 566 note.

2) Discours de M. Poincaré (y Duguít, Traité, t. IV, 1924, p. 336).

3) *ibid.*, p. 329: „Pendant la guerre, c'est surtout par ces commissions permanentes que la chambre a exercé son contrôle sur le gouvernement; elles ont joué un rôle de premier ordre et, quoi qu'on en ait dit, heureux“.

4) Pierre, *o. c.*, p. 891 et suiv.

5) Rapport du 30 juin 1910 de M. Maunoury (Pierre, Traité-Suppl., 1924, p. 1070).

членов постоянных комиссий. Формально члены комиссий избираются путем *scrutin de liste* в общем собрании палаты; на деле, однако, назначение передано политическим группам, фракциям палаты. Согласно статье 12-ой наказа, за пять дней до срока выборов комиссий, бюро этих групп представляют председателю палаты список своих членов; депутаты, не принадлежащие ни к одной группе, образуют особое бюро, которое избирает своих кандидатов. Кто не записывается ни в какую группу, не фигурирует в списках их и не участвует в назначении членов комиссий<sup>1)</sup>. Никто не может быть одновременно в списках двух групп. Списки членов групп публикуются в отчетах палаты, прилагаемых к *Journal Officiel*, вследствие чего эти группы приобретают официальный характер. После этого, бюро (т. е. президиумы) всех групп собираются и устанавливают, пропорционально численности групп, количество членов, подлежащих избранию в постоянные комиссии от каждой группы; все эти комиссии состоят из 44 членов, поэтому в каждую из них от данной группы назначается равное число членов. Затем, каждая группа отдельно намечает своих кандидатов в комиссии, и бюро групп сообща представляют председателю палаты таким путем составленные списки членов постоянных комиссий, которые публикуются в отчетах палаты. Эти списки считаются в назначенный срок утвержденными палатой, если против них не пред'является, до дня утверждения, письменного протеста по крайней мере со стороны 50 депутатов. В случае протеста, палата приступает к голосованию путем *scrutin de liste*. Никакой депутат не может быть одновременно членом более двух комиссий<sup>2)</sup>. Когда создаются вакантные места, то каждая группа назначает кандидатов на место уходящих, а замещение происходит вышеописанным порядком. Duguít замечает, что выборы палатой имеют место очень редко<sup>3)</sup>; можно сказать, что, по общему правилу, назначение комиссий стало делом групп или фракций палаты.

Такая перемена в порядке назначения комиссий свидетельствует о глубокой перемене в самом понимании отношения депутатов к парламенту, как целому.

1) В январе 1923 г. в таком положении были три депутата (Pierre, о. с., p. 1076).

2) Pierre, о. с., p. 1076 et suiv.

3) *Traité*, t. IV, 1924, p. 331.

По традиционному воззрению, депутат лично представляет весь народ, и как таковой он выступает въ парламенте: дебатировать, голосует, не будучи связан никакими обязательствами группового или частного характера; в лице депутата всегда хочет, говорит, действует в парламенте вся нация. Долголетний председатель палаты депутатов Brisson, исходя из таких идейных предпосылок, не позволял ораторам говорить от имени групп палаты<sup>1)</sup>; он не желал признавать никого, кроме депутатов и палаты. Когда в 1910 г. в палате обсуждали новый способ назначения комиссий через группы, то принципиально возражали против этого способа, исходя именно из старой парламентской доктрины, согласно которой депутат представляет всю нацию. Указывали на то, что введение партийных бюро, как базы для парламентских работ, противоречит всеобщему избирательному праву, невыгодно освещает функционирование парламентских учреждений и ограничивает прерогативы каждого депутата. Депутаты избраны индивидуально, и есть связь между ними лично и избирателями, но не между избирателями и партиями, хотя  $\frac{9}{10}$  депутатов принадлежат к определенным партиям. Поэтому, депутатам оказывается через всенародное избрание личное доверие, что обязывает их голосовать по совести и в интересах лишь страны. В состав же комиссий депутаты должны назначаться в зависимости от их компетентности, а не партийной принадлежности<sup>2)</sup>. Протестовали против нового порядка назначения и оттого, что депутаты, не причислявшиеся ни к одной фракции, как бы вынуждались вступить в таковые, под опасением быть отстраненными от активного участия в работах комиссий<sup>3)</sup>. Сказывалась, таким образом, присущая французским политическим деятелям склонность к индивидуальной политической независимости, которая ставится в известные рамки новым способом выборов комиссий.

Защитники нововведения усматривали в существовании фракций нормальное явление парламентской жизни; между ними не должно быть постоянной борьбы: только мир и взаимное доверие дают возможность править делами большой

1) Barthélemy-Duez: *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926, p. 444.

2) Речь депутата Lemire (no Pierre, o. c., p. 1071).

3) Речь депутата Maurice Sibille (*ibid.*, p. 1072).



страны. Комиссии должны отражать состояние умов палаты, чтобы в них были представлены все идеи и обсуждались все поправки. Точка зрения сторонников нововведения рельефно высказывалась Jaures'ом. Старый способ назначения через бюро палаты был „сотрудничеством между случаем и палатой“. Вследствие этого могло создаваться в комиссиях партийное представительство, столь несоответствующее истинному мнению палаты, что не наблюдалось никакой гармонии между работой комиссий и мыслью палаты; эта работа могла оказаться вне реальных возможностей, и она отклонялась палатой. Далее, партии могли быть представлены в комиссиях не пропорционально их силе, и даже оказаться вовсе не представленными, а следовательно и отстраненными от сотрудничества в парламентских работах. Справедливое представительство всех партий в больших комиссиях — гарантия не только для меньшинств, но и для большинств: сколько раз случалось на заседаниях палаты, что тезисы комиссий, в коих не были представлены все партии, вызывали со стороны отстраненных фракций возражения, ознакомиться с каковыми раньше было в интересах палаты. Новая система представительства в комиссиях должна дать всем фракциям способ лояльной деятельности; это — общее дело всех фракций, желающих каждой обеспечить должное<sup>1)</sup>.

Наказ палаты дает фракциям парламента официальное признание, учитывая таким образом политическую и социальную физиономию состава парламента. Официальное бытие парламента не определяется более одним лишь индивидуалистическим принципом, присущим классической теории народного представительства. Резолюция 1 июля 1910 г., которая ввела новую процедуру назначения комиссий через фракции палаты, означает, несомненно, брешь в традиционной конструкции французской палаты и в отношениях между членами палаты и самой палатой, как целым. Pierre, правда, желает смягчить значение нововведения, подчеркивая, что в других действиях парламентской жизни фракции считаются как бы несуществующими<sup>2)</sup>; но его утверждение, что упоминание фракций и их решений в дебатах заседаний палат явилось бы

1) Речь депутата Jaures'a (Pierre, о. с., р. 1072—73).

2) *ibid.*, р. 1074.

нарушением наказа<sup>1)</sup>, не соответствует уже действительности. Немного ниже будут указаны изменения в наказе, отводящие фракциям совершенно новую роль.

С составлением доклада комиссии и представлением его президиуму палаты кончается подготовительная стадия парламентской<sup>1</sup> процедуры, после чего следует обсуждение вопроса в общем собрании палаты и принятие проекта, либо его отклонение. Процедура общего собрания распадается на две главные стадии: прения и голосование.

Прения имеют место либо в порядке обыкновенном, либо в спешном. Для гарантии более обстоятельного обсуждения, ранее во французских палатах имелось два и даже три чтения<sup>2)</sup>. Теперь статья 82-ая наказа устанавливает, как общее правило, только одно чтение (*délibération*), и только по предложению одного члена палаты последняя может решить приступить еще ко второму чтению. Обсуждение дел открывается общими прениями, по заключении которых палата решает о переходе к постатейному обсуждению; отклонение постатейного рассмотрения равносильно отвержению предмета обсуждения. До последнего времени право слова в прениях было одинаково для всех членов палаты: слово давал председатель в порядке записи ораторов. Но 15 июля 1926 г. палата приняла резолюцию<sup>3)</sup>, которая вносит глубокие перемены в процедуру общего собрания. Как пишет депутат Joseph-Barthélemy, автор доклада, коим мотивируется необходимость изменения порядка делопроизводства, комиссия палаты руководствовалась принципом ограничения времени речей ораторов, не ставя предела их числу: огромный рост дел парламента сделал это необходимым<sup>4)</sup>. Право слова, согласно принятой резолюции, во французской палате отныне ограничено временем: оратору предоставляется, в зависимости от предмета его речи, от часу до пяти минут. Кроме членов правительства и правительствен-

1) *ibid.*, p. 1282.

2) Pierre, *Traité*, 6-e éd., p. 971 et suiv. См. также Duguit, *о. е.*, t. IV, p. 349.

3) Résolution modifiant un certain nombre d'articles du règlement de la Chambre des Députés pour établir un statut de la séance publique (adoptée le 15 juillet 1926) — № 519 Ch. d. dép. 1926.

4) Rapport fait par M. Joseph-Barthélemy (annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1926) — № 2945 Ch. d. dép. 1926, pp. 11 et 12.

ных комиссаров, слово ограничено во времени для всех членов палаты; однако ограничения не равномерны. Измененная ст. 41 наказа делит депутатов-ораторов на три категории: пользующихся правом слова 1) до одного часу, 2) до получаса и 3) до четверти часа. К первой категории принадлежат: 1) председатели и докладчики комиссий, 2) авторы интерпелляций, 3) первый подписавший предложение закона или резолюции и 4) ораторы, уполномоченные своими группами, при чем имена их должны быть указаны председателем группы председателю палаты. Группы, число членов коих превышает 50, имеют право назначать одного оратора на каждые 50 членов или на дробь этого числа. Ко второй категории принадлежат авторы поправок. Наконец, к третьей — все остальные члены палаты. Таким образом, право слова рядовых членов палаты, т. е. большинства депутатов, весьма ограничено во времени. Если ограничение времени ораторов во французской палате непосредственно вызвано необходимостью ставить преграду обилию ораторского слова, чрезмерно умаляющему продуктивность палаты, то все-таки эта реформа говорит что-то большее. Докладчик Joseph-Barthélemy пишет в своем *rapport*<sup>1)</sup>, что мысль ограничить время для речей возникла вместе с представительным режимом в 1789 г.; тем не менее все предложения, имевшие в виду такое ограничение, не получили дальнейшего хода. Сама традиционная идея о народном представителе, устами которого говорит вся нация, противоречит мысли ограничения права слова: остановить оратора значит — как бы не дать говорить самой нации, а это, конечно, немислимо. Если, все-таки, обстоятельства вынуждают ограничить право слова депутатов, то это означает одновременно удар и по традиционным принципиальным положениям о народном представительстве. Но особенно нужно отметить, что эта резолюция порывает с традициями прошлого еще в одном отношении: она выдвигает группу в ущерб индивиду. То, что не так еще давно не допускалось в общих собраниях палаты, а именно выступления от имени группы, теперь не только легализовано, но и создает привилегированное положение ораторам этой категории, сравнительно с выступающими индивидуально. Ораторы, говорящие от имени группы, пользуются

---

1) p. 15.

правом слова в течение часа, наравне с председателями и докладчиками комиссий; мало того: число таких фракционных ораторов, пользующихся этой привилегией, ставится в зависимость от численности самой группы. Прения, таким образом, являются не столько словесным состязанием между отдельными ораторами, сколько борьбой мнений групп, значение которых получает даже количественное выражение в числе ораторов, выступающих от имени фракций. Изменившееся положение рельефно характеризуется фразой депутата Hector Molinié: человек, говорящий от собственного имени, интересен, но все-таки значительно менее, чем тот, кто говорит от имени ста других людей<sup>1)</sup>. Однако формально депутат считается говорящим от имени нации! Действительность заставляет, все-таки, учитывать прежде всего то, от имени скольких своих коллег в парламенте говорит оратор, и решающее значение приобретает социальная дифференциация палаты, а не полномочие, которое дается каждому депутату всенародным избранием. Та идейная принципиальность, которой инспирировалось до сих пор делопроизводство палаты, все более уступает место фактическим соотношениям партийных сил и их стремлениям найти признание в формах парламентской процедуры. Политические группы стали в парламентской жизни закономерными единицами, которые дают себя знать уже без всякого прикрытия. Отдельный народный представитель уходит на задний план пред этим новым фактором, принявшим легализацию.

Это подтверждается позднейшей резолюцией палаты от 20 июля 1926, которая вводит особый порядок делопроизводства для спешных законопроектов: статья 3-ья гласит, что ораторы, назначенные от групп, имеют приоритет пред другими<sup>2)</sup>.

Прения заканчиваются голосованием, ведущим либо к принятию, либо к отклонению предмета обсуждения.

Мы видим, что силой вещей во французской палате, —

---

1) Rapport de M. Joseph-Barthelemy, p. 17: „Un homme qui parle en son nom personnel est intéressant, mais il l'est beaucoup moins que celui qui parle au nom de 100 autres hommes“.

2) Résolution instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi urgents touchant aux intérêts supérieurs de l'État et modifiant les articles 8, 41 et 99 du règlement de la Chambre des Députés (adoptée le 20 juillet 1926). — № 531, Ch. d. Dép. 1926.

столь ревниво стремившейся сохранить в чистоте принципиальные положения народного представительства, в его индивидуалистическом духе, — в процедуре комиссий и общего собрания решающее значение имеют партии, а не отдельные депутаты. Процедура открывает возможность ясного противопоставления интересов, представляемых партиями. Прения, обсуждение в комиссиях выясняют основания для согласования этих интересов. Вотум, наконец, устанавливает, в какой мере согласованные интересы могут найти удовлетворение.

Роль депутата, представляющего только определенное личное мнение, может быть лишь второстепенна в борьбе интересов, носителями которых являются партии. Отмеченные изменения наказа французской палаты депутатов вполне правильно зафиксировали соотношения сил в лоне парламента и с формальной стороны.

## II. Разработка закона о трехлетней службе 1913 г. во французской палате депутатов.

Фактическая выработка законов показывает, что и по существу законодательство имеет явный характер междупартийного соглашения. Приведем к этому жизненную иллюстрацию из французской парламентской практики: разработку закона о трехлетней военной службе в 1913 году.

В начале 1913 года французское правительство сочло необходимым поднять оборонительные силы страны в виду ожидаемого увеличения военных кредитов в Германии. По инициативе президента республики Conseil supérieur de la Guerre подготовил проект военной реформы, предполагая отменить двухлетнюю службу, введенную военным законом 21 марта 1905 года, и ввести трехлетнюю, чтобы увеличить численный состав военных сил, состоящих на действительной службе.

Палата встретила внесение министерством законопроекта весьма враждебно. Тогдашний состав палаты (10-ая легислатура) в своем большинстве был левый, и обе радикальные фракции (*gauche radicale* и *républicains radicaux-socialistes*) были наиболее сильными партиями парламента. Законопроект о трехлетней военной службе разбил все республиканские партии, кроме социалистов, на две части: сторонников и про-

тивников трехлетней службы<sup>1</sup>); социалисты же были все против этого закона, как „une pensée de réaction sociale“.

Министерство Briand'a, внесшее проект в палату, вскоре подало в отставку. Заменившее его министерство Barthou в центре своей программы поставило проведение закона о трехлетней службе. Новый кабинет встречается палатой с явным недоверием, которое, однако, формального выражения не получает, так как, при 156 воздержавшихся, ему голосуют доверие 225, против 162. Военный проект кабинета до того раз'единил обе радикальные фракции, что из группы radical-socialiste голосуют за министерство — 25, против — 59 и воздерживаются — 57, а из группы gauche radicale: за — 60, против — 3, воздерживаются — 39<sup>2</sup>). Такое же разделение имело место и в других группах; лишь группа socialistes unifiés почти целиком голосует против министерства (69 на 72). Первое голосование показало, что кабинет Barthou был министерством меньшинства и пользовался явной поддержкой центра, хотя и здесь нет ни одной группы, которая бы целиком голосовала за министерство. Кабинет все-таки, успешно проводит свою программу и остается у власти более 8 месяцев (с 22 марта по 2 декабря 1913); сила его заключалась в определенной программе: провести военный закон, необходимость которого все более и более осознавалась политическими кругами, в связи с промедлением в его издании.

Военный проект рассматривается при деятельном участии министерства в течение более двух месяцев в comission de l'armée палаты; это была одна из больших комиссий, в которой в определенной пропорции представлены были все группы палаты. Социалисты и часть радикал-социалистов уже здесь энергично борются против увеличения срока военной службы, но все-таки, в общем, комиссия благоприятно относится к проекту правительства, принимая основные положения его. В начале мая комиссия оканчивает свою работу, и 14-го мая законопроект с докладом комиссии представляется палате депутатов на рассмотрение, но обсуждение его начинается здесь не ранее 2-го июня.

1) См. Заявление противников закона, прочитанное Caillaux на 2-м заседании палаты депутатов 19 июля 1913 г. (Journal Officiel, Débats).

2) Эти цифры взяты из Journal des Débats от 27 марта 1913; остальные из J. O.

Между тем министерство, желая иметь контингент, предвиденный в проекте, объявило, что намерено воспользоваться правом, предоставленным ему военным законом 21 марта 1905, и оставить под ружьем призыв (classe) 1910 г., который должен был уйти в запас в октябре 1913 г. По этому поводу 15 мая министерство интерпеллируется в палате, и ему ставят в упрек, что оно желает оказать давление на свободное решение палаты относительно трехлетней службы (речь Duga-four). Несмотря на нападки противников трехлетней службы, министерству вотируется доверие большинством 322 голосов, против 155, при лишь 96 воздержавшихся<sup>1)</sup>, так как правые и умеренные уже целиком голосуют за министерство из боязни отрицательным вотумом поколебать дисциплину в войсках, в виду того, что предполагаемое продление срока службы вызвало в нескольких казармах волнения<sup>2)</sup>. Этим голосованием вполне явственно определилось то большинство в палате, которое, сплотившись вокруг министерства, готово было провести военный закон; после этого принятие закона о трехлетней службе можно было считать наперед уже обеспеченным.

2-го июня началось в палате обсуждение проекта, которое продолжалось долго (со 2-го июня по 19 июля, на 35 заседаниях) и вызвало ожесточенные прения, вследствие энергичной оппозиции противников трехлетней службы, так что иногда казалось, что большинство, проводившее проект, едва ли не сломлено. Социалистами и другими противниками проекта были использованы всевозможные тактические средства, которые предоставляет парламентская процедура: *question préalable*, требование *renvoi à la commission*, *contre-projets*, *amendements*, и их упрекали, что они прибегают к систематической обструкции, чтобы замедлить принятие закона<sup>3)</sup>. Во время общих прений противниками закона указывалось на ненужность его, и правительству прямо заявляли, что увеличение срока военной службы требуется в угоду русскому империализму, вследствие обязательства, принятого на себя президентом республики. Однако, общие прения не поколебали пра-

1) J. O., Déb., Ch. d. Dép., séance du 15 mai 1913, scrutin № 704.

2) См. Lavissee, E., *Histoire de France contemporaine*, t. VIII: *L'évolution de la 3-e République* par Ch. Seignobos, p. 285.

3) M. Adigard: „... C'est l'obstruction qui continue sous une nouvelle forme ...“ (Séance du 8 juillet 1913, Ch. d. dép., Déb., J. O.).

вительственного большинства и решено было более чем 400 голосами общие прения закончить, признать закон спешным и перейти к постатейному обсуждению проекта. После этого много времени ушло на рассмотрение целого ряда *contre-projets*, из коих наиболее основательно расхаживались с проектом комиссии *contre-projets* социалистов, среди которых один прямо преследовал упразднение постоянной армии. Проекты социалистов, как лишённые практического значения, поддерживаются одними лишь социалистами, и отвергаются остальными фракциями; но *contre-projets* других фракций, имевшие в виду либо сохранение двухгодичной службы, либо продление активной службы на меньший срок, чтобы иными мероприятиями усилить до желанного состава активную армию, объединяют иногда на себе сильное меньшинство (особенно *contre-projet* Messimy-Paul Boncourt: за 266, против 312<sup>1)</sup>). Обсуждение *contre-projets* обнаружило по многим вопросам, в частности относительно способа проведения в жизнь проекта, резкое расхождение во мнениях, и правительство считало нужным внести в прения успокоительную нотку, заявляя устами Barthou: „Je pourrai dire, messieurs, que le gouvernement s'expliquera à son heure sur les *contre-projets*... le gouvernement ne serait pas opposé à une transaction qui ne mettrait pas en péril les principes essentiels du projet de loi<sup>2)</sup>“. Рассмотрение *contre-projets* заканчивается лишь на 23-м заседании, посвященном проекту, и затем, так как все *contre-projets* отвергнуты, приступают к рассмотрению проекта комиссии, поддерживаемого правительством.

Проект комиссии, составленный под влиянием военных специалистов, имел в виду преимущественно интересы обороны. Общая его схема сводилась к тому, чтобы достичь немедленного увеличения контингентов продлением срока службы до трех лет, с сохранением призывного возраста в 21 год и с распространением действия закона и на те годы (*classes*), которые состоят на активной службе, хотя и призваны при действии старого закона 1905 года; новому закону, следовательно, придавалась обратная сила. Новый закон, таким об-

1) Отклонение этого *contre-projet* правительство связывало с вопросом доверия себе (séance du 3 juillet 1913).

2) J. O., Déb. parl., Ch. d. Dép., 2-e séance du 26 juin 1913.



разом .должен был закрепить законодательным путем мероприятие правительства относительно оставления под знаменами класса 1910 года, которому в октября 1913 г. истекал двухгодичный срок службы.

В палате законопроекту о трехгодичной службе, с которым к тому же министерство связывало свое пребывание у власти, была обеспечена поддержка большинства; но совершенно иным было отношение фракций к вопросу о том, какими практическими мероприятиями гарантировать немедленную эффективность закона, тем более, что правительство не сделало из способа, предложенного комиссией, кабинетного вопроса. Неудивительно поэтому, что во время обсуждения проекта палата предприняла в этой области радикальные изменения в проекте; для фракций решающее значение имели не мнения специалистов, не всегда единогласные, а соображения партийного и политического характера.

Трехгодичный срок принимается палатой большинством 339 против 223<sup>1)</sup>, а равно и численное увеличение составов (*des effectifs en hommes*). Но в остальной части схема проекта комиссии изменяется. Продление срока службы тех классов, которые призывались при действии закона 1905 года, совсем не входило в партийные расчеты фракций палаты, которые вотировали доверие правительству 15 мая. Понятно, поэтому, что легко нашлось большинство для поддержки поправки, которая открыла возможность увеличить состав войска согласно требованию правительства, не прибегая к продлению срока службы класса, подлежавшего в октябре освобождению. Один член *union républicaine* предложил понизить призывной возраст до 20 лет, что должно было иметь последствием призыв на службу в 1913 году одновременно двух классов: 1912 и 1913 годов, и таким образом, под знаменами оказались бы в критический октябрь 1913 г. три призывных года (1911, 1912, 1913) уже в силу закона; старший же призыв 1910 г. мог быть освобожден в виду истечения срока службы. Хотя оппозиция и указывала на пагубность понижения призывного возраста с точки зрения физического развития призываемых, все-таки, поправка эта, поддержанная министерством, обещавшим строгий медицинский осмотр призываемых и улучшение условий

---

1) J. O., Déb. parl., séance du 7 juillet 1913, scrutin № 783.

казарменной жизни<sup>1)</sup>, принимается большинством 394, при 16 лишь воздержавшихся<sup>2)</sup>; вместе с большинством вотировала на этот раз большая часть воздержавшихся при вотуме доверия правительству по случаю интерpellации 15 мая<sup>3)</sup>. Понижение возраста призываемых должно было иметь то последствие, что в ближайшие три года одновременно оставались бы на службе четыре класса, если бы обязанность трехгодичной службы распространилась на классы 1910, 1911 и 1912 гг. поэтому логическим следствием было постановить, что по отношению к этим классам, *appelés ou recensés* в силу закона 1905 года, сохраняет действие двухгодичный срок; обратное действие закона, предусмотренное проектом комиссии, палатой по необходимости отвергалось. Правительство, рассчитывая и при этом условии иметь более или менее многочисленный состав военных частей, требуемый высшим военным советом, согласилось на изменения проекта<sup>4)</sup>, внесенные палатой, и отвергло лишь поправку противников трехлетней службы, имевшую в виду предоставить министрам военному и морскому праву увольнять в запас классы, окончившие два года службы, при обстоятельствах, это допускающих; министерство усматривало в этой поправке отрицание принципа трехлетней службы<sup>5)</sup>.

Отношение фракций к изменению, предпринятым палатой в проекте, было различно. Противники трехлетней службы ищут в этих изменениях аргументов против самого закона. Они указывают на то, что новый закон признан спешным, чтобы возможно скорее поднять подготовленность и численный состав действительной армии. Изменения, внесенные в проект палатой, служат однако, противоположной цели, так как в октябре будет отпущен вполне обученный старший призыв, и в распоряжении правительства окажутся лишь полуобученный призыв 1911 г. и совсем необученные призывы 1912 и 1913

1) См. речь военного министра на 2-м заседании 16 июля 1913 г. (J. O., Déb.).

2) J. O., Déb., 2-e séance du 16 juillet 1913, scrutin № 804. Оппозиция объяснила этот вотум, как инспирированный желанием освободить к сроку класс 1910 года. (Ср. речь деп. Augagneur на том же заседании).

3) См. выше стр. 50.

4) На 2-м заседании 16 июля военный министр прямо просит голосовать за соответствующую поправку (*amendement de M. Escudier*).

5) J. O., Déb., Ch. d. Dép., 2-e séance du 18 juillet 1913: *amendement de M. Augagneur*.

годов. В критический момент, следовательно, качество наличного состава армии ухудшится, притом не будет достигнут и требуемый новым численным составом её контингент, так как призыв 1913 года, состоя из физически более слабых молодых людей двадцатилетнего возраста, не даст в численном отношении полностью того состава, который предстоит заместить вследствие роспуска призыва 1910 года. Если предполагается найти время для подготовки этих необученных классов, то к чему было вводить страну в заблуждение относительно безотлагательной необходимости нового военного закона<sup>1)</sup>. Точка зрения противников закона, находит как бы новое подтверждение.

Сторонники закона усматривают в изменении проекта комиссии в вышеуказанном смысле, т. е. в понижении призывного возраста до 20 лет, нововведение, которое содержит в себе больше выгод, чем невыгод, как для самих призываемых, так и для страны; молодые люди покидают военную службу более зрелыми физически и нравственно и в том же возрасте, как и при старом законе 1905 года; экономические и социальные последствия трехлетней службы, поэтому, не могут быть для страны столь тяжелы, как при сохранении призывного возраста в 21 год. Чтобы устранить нагубные последствия гигиенического характера необходимо обеспечить призываемым условия службы, удовлетворяющие санитарным и гигиеническим требованиям. Опасность роспуска класса 1910 года в октябре и проистекающей от этого временной дезорганизации оборонительных сил смягчается тем обстоятельством, что в таком же положении будут и те государства, в целях обороны против которых признается необходимым издание нового военного закона<sup>2)</sup>. Фракции, поддерживавшие закон, принимая призывной возраст в 20 лет, могли рассчитывать на то, что они тем самым внесут успокоение в среду старших классов, призванных при действии закона 1905 года, и настроят также более благоприятно в отношении к закону страну в целом, возлагая лишний год службы на менее зрелые в экономическом и социальном отношении элементы.

То же желание показать избирателям, что на страну на-

---

1) Этой точке зрения дал яркое выражение Jaures на 2-м заседании палаты 19 июля 1913 (J. O., Déb.).

2) См. речь деп. Escudier на 2-м заседании 16 июля 1913 г. (J. O., Déb.).

лагается лишь самое необходимое бремя, и на каждого индивида в равной мере, побуждает всю палату голосовать за принципиальную поправку одного противника трехлетней службы (радикал-социалиста Daniel Vincent'a), в силу коей все лица мужеского пола, признанные годными для несения военной службы, должны служить на деле одинаково долгое время („tous les hommes reconnus aptes aux service militaire sont tenu d'accomplir effectivement la même durée de service“). Подчеркивая равномерное для всех классов населения распределение новой тяжести в виде продления службы, желают как бы смягчить ее; палата принимает эту поправку почти единогласно (564 за, 1 против<sup>1)</sup>).

Несмотря на маневры меньшинства, бывшего против закона, сторонникам трехлетней службы удалось сохранить и обеспечить большинство новому закону и его основным положением. Меньшинство, не переставая подчеркивать недостатки проекта, пытается в частностях изменить либо дополнить закон согласно своим партийным соображениям; поэтому, по поводу отдельных постановлений закона возникают совершенно случайные комбинации между сторонниками и противниками закона, и те большинства, которые поддерживают частные постановления закона, не всегда совпадают с тем большинством которое проводит весь закон.

Таким частным вопросом было постановление о суточных (allocation) семьям призванных на службу. Размер allocation, предложенный комиссией, встретил возражения со стороны министра финансов, обеспокоенного чрезмерным обременением бюджета. Но радикальное и социалистическое большинство палаты вотировало все постановления, идущие на пользу неимущих слоев населения, руководствуясь соображением, формулированным докладчиком *commission d'armée*: „... nous devons permettre à ceux qui sont les soutiens indispensables de ces familles et qui vont partir au régiment d'y aller l'esprit libre et le moral allégé, en songeant que ceux qu'ils laissent derrière eux, sans ressources, trouveront auprès de l'Etat l'aide indispensable à leur existence quotidienne...“ (2-e séance du 17 juillet 1913). Принимается размер allocation, предложенный комиссией, при чем большинство образуется из левых сторон-

1) J. O., Déb., Ch. d. Dép., séance du 7 juillet 1913, scrutin № 780.

ников закона и социалистов, меньшинство же — из многих членов умеренных и правых фракций, поддерживающих трехлетнюю службу. Тем же большинством отвергается фиксация всякого максимума, до которого бюджет может быть обременен этим новым расходом. Вотируется поправка социалистов, распространяющая на все категории военнообязанных, призванных на действительную службу, право на *allocation*; голосуют против или воздерживаются многие умеренные и правые (2-e séance du 19 juillet 1913, scrutin № 829). Со стороны социалистов вносятся еще другие поправки, преследующие материальную поддержку неимущим во время отпусков, но эти поправки радикалами отвергаются.

Точно также, понижение призывного возраста до 20 лет выдвинуло вопрос о гарантиях строгого освидетельствования новобранцев и о помещении их в условия, удовлетворительные в санитарном отношении. Соответствующие предложения комиссии палата принимает; находят также большинство и поправки к этим постановлениям двух противников трехлетней службы (Sireyjol и Vaillant<sup>1</sup>).

Вопрос об отпусках также создал особую ситуацию. Отпуски интересовали больше всего депутатов сельских районов, для которых желательно было, чтобы солдатам-сельчанам отпуска давались во время летних сельских работ. В палате имелась особая *groupe agricole* (более 100 членов), в которую входили депутаты разных партий, но главную массу этой группы составляли члены радикальных фракций и *la gauche démocratique*. Поправка к статье об отпусках, имевшая в виду интересы сельскохозяйственных работ, предложенная этой группой и поддержанная комиссией *d'armée*, была принята без возражений палатой<sup>2</sup>).

Судьба других поправок, предложенных частью оппозицией, была менее счастлива; большинство их отвергалось, иногда под давлением правительства. Правительство во время обсуждения законопроекта несколько раз ставило вопрос о доверии, главным образом в те моменты, когда в палате заметно было колебание относительно основных положений проекта; в последний раз это имело место пред окончательным голосо-

1) См. J. O., Déb., 2-es séances du 17 et 19 juillet 1913.

2) См. J. O., Déb., 2-e séance du 18 juillet 1913.

ванием всего проекта на 2-м заседании 19 июля 1913 г. Весь проект был принят 358 голосами против 204 и после короткого обсуждения в Сенате, где не было внесено изменений, стал законом 7-го августа 1913 года<sup>1)</sup>.

Мы ограничились лишь общим очерком процедуры рассмотрения закона о трехлетней службе, в свое время, накануне мировой войны, столь взволновавшего политические круги Франции. Детальное описание, конечно, еще более рельефно оттенило бы черты парламентского законодательства, как формы соглашения между партийными группировками; но и выше изложенное позволяет нам отметить характерные моменты этой процедуры. Роли в ней распределены следующим образом.

Над всеми политическими группами господствует сознание, что внешняя оборона имеет большое государственное значение: важность этого вопроса ни одной фракцией не отрицается<sup>2)</sup>.

Министерство является ходатаем по этому вопросу; оно признает необходимой определенную практическую меру — введение трехгодичной службы — безусловно необходимой для обеспечения интересов обороны и с проведением этой меры связывает свое пребывание у власти, как это явствует из декларации правительства от 25 марта 1913 г.<sup>3)</sup> и из повторных заявлений при рассмотрении самого проекта в палате.

Фракции в отдельности, представляя интересы своих избирателей, готовы согласиться на необходимое и минимальное, ища по возможности компенсаций за уступленное.

---

1) См. J. O., Lois et décrets, 8 août 1913.

2) И социалисты, принципиальные противники закона, не отрицают необходимости государственной обороны; если они отвергают проект, то лишь потому, что он будто бы далеко не обеспечивает обороны, а наоборот, ее компрометирует, „bien loin d'assurer la défense du pays, elle la compromet“ — декларация социалистов, оглашенная на 2-м заседании 19 июля 1913 г. членом фракции социалистов Henri de la Porte для объяснения вотума при окончательном голосовании. Ср. также слова Jaurès'a: „Si nous votons contre le passage à la discussion des articles et contre l'urgence, ce n'est pas que nous méconnaissions la nécessité pressante d'un immense effort d'organisation de la défense nationale (на 1-м заседании 17 июня 1913).

3) „Aucune préoccupation ne domine à ses yeux la nécessité d'assurer la défense nationale par des mesures indispensables et urgentes... un projet de loi portant à trois ans la durée du service...“ (J. O., Déb.).

Социалисты и радикалы, считая себя представителями народных масс, сознают, что увеличение срока военной службы падает тяжелым бременем, прежде всего, на эти массы. Настроенные доктринерски, социалисты и часть радикалов желают совершенно изменить существующую систему обороны введением новой системы „nation armée“, которая, однако, не может гарантировать удовлетворения немедленной потребности обороны. Они, правда, отвергают практические мероприятия правительства, повидимому также вследствие иллюзии, что европейская война может быть предотвращена<sup>1)</sup>; но они не в состоянии убедить большинство палаты, что предлагаемая ими система в состоянии лучше удовлетворить потребности немедленной обороны, чем представленный законопроект, и поэтому остаются без поддержки других фракций.

Другая часть радикалов, руководясь практической необходимостью, присоединяется к проекту правительства и комиссии, так как все иные практические меры, предложенные с разных сторон, менее гарантируют усиление обороны страны, чем проект правительства.

Умеренные республиканцы и правые, представляя круги общества, которые заинтересованы в военной мощи страны, стоят за введение трехлетней службы, при чем новый военный закон является для правых как бы реваншем за закон 1905 г. о двухлетней службе, пишет Seignobos<sup>2)</sup>.

Правительству удалось убедить большинство палаты в необходимости проектируемого им увеличения срока военной службы и, поэтому, несмотря на трудность проведения закона, все-таки, сущность требуемого министерством мероприятия принимается. Уступая необходимости, большинство парламента вотирует трехгодичный срок, но все фракции одушевлены общим стремлением смягчить бремя нового закона для своих избирателей, хотя иногда отдельные группы и даже депутаты обнаруживают в этом отношении попользования свыше меры, но такие стремления встречают отпор со стороны тех

1) Ср. речи социалистических ораторов на заседании 16 июня 1913 (J.O., Déb.).

2) Lavissee-Seignobos, o. c., p. 285: „...il s'accordait avec la répugnance politique des conservateurs pour la réforme militaire démocratique de 1905, qui leur faisait voir dans le retour au service de trois ans une revanche sur le Bloc“.

фракций, которые в них не заинтересованы в равной мере<sup>1)</sup>. Напротив, какой-либо общепризнанный интерес, принцип, объединяет все фракции, как это было с поправкой Daniel-Vincent<sup>2)</sup>.

Мы наблюдаем далее, что фракции или группы, оспаривающие необходимость правительственного проекта и, поэтому, вотирующие против него, в целом, все-таки, не отказываются от участия в обсуждении частных проектов, раз последний поддерживается определенным большинством палаты. Участие фракций меньшинства в детальном обсуждении проекта — вполне реальная необходимость, так как в противном случае представляемые ими интересы оказались бы без защитников, и проект мог бы возложить на слой населения, ими представляемый, более тяжкое бремя, чем это явно необходимо, а также возможные компенсации не были бы добыты. Некоторые поправки, предложенные социалистами, вошли в новый военный закон, при воздержании социалистической фракции от детального обсуждения отвергаемого ими проекта, эти поправки не были бы сделаны, и в законе не было бы полностью тех компенсаций, которые при данной политической конъюнктуре были возможны<sup>3)</sup>.

Фракции, поддерживающие правительственный проект, оставляют его принципы нетронутыми, так как правительство связывает с ними вопрос о доверии; но они отнюдь не удовлетворяются беспрекословным принятием тех мер, которые предлагаются правительством, если последнее не связывает с ними вопроса о доверии. Фракции большинства свободно изменяют всю конструкцию проекта и его частности, исходя из партийно-политических соображений, которые иногда совсем не тождественны с правительственными<sup>4)</sup>. Они стремятся также удовлетворить интересы своих избирателей в большей мере,

---

1) Так напр. социалист Reboul внес поправку: „La dépense journalière de nourriture afférente à chaque soldat leur sera payée quand ces mêmes soldats seront en congé“, которая была отвергнута всеми фракциями, кроме социалистов — (J. O., Déb., 1-e séance du 19 juillet 1913, scrutin № 819).

2) См. выше, стр. 55.

3) Так напр., социалисты внесли в новый закон поправку, распространяющую право allocation на все категории военнообязанных (см. выше, стр. 56).

4) Понижение призывного возраста до 20 лет (см. выше стр. 54).



чем это кажется желательным министрам в видах правительственных<sup>1)</sup>.

Правительство — ходатай пред парламентом в интересах государства; но правительство должно вполне определенно знать, что практически нужно для удовлетворения осознанного государственного интереса — в этом его роль и ответственность. Оно связывает свою ответственность и судьбу с проведением признанной им необходимой практической меры, и в этом более точном смысле можно говорить о руководящей роли министерства в палате. Но все-таки участие правительства в обсуждении внесенного им законопроекта не ограничивается лишь аргументацией в пользу предложенных им мероприятий, подчас подкрепленной угрозой подать в отставку, — правительство имеет помимо того более обширную задачу: оно отдаёт в распоряжение палаты свою компетенцию и техническое знание дела, помогая ей в поисках жизненно наиболее гибкого и реального способа удовлетворения стоящего на очереди государственного интереса, если даже какое-либо предложение правительства, с которым оно не связывает своей судьбы, отвергается палатой. Но и в роли компетентного сотрудника парламента правительство всегда активно, отвергая то, что оно считает несогласным с государственными интересами, связывая при случае свое пребывание у власти с тем, что необходимо для их удовлетворения — и здесь правительство всегда более компетентно, чем палата, которая готова идти за ним, если только сама необходимость доказана. Отношение между правительством и палатой рисуется вполне отчетливо в условиях французской системы: если правительство знает, что нужно государству, то палата более обстоятельно и тонко может решить, как это нужное для государства реализовать, или иначе, если правительство может указать, в чем необходимо согласование интересов, то палата в состоянии найти наиболее жизненный при данной политической обстановке способ этого согласования.

---

1) Установление allocation в высшем размере, чем считает это возможным министр финансов (см. выше, стр. 55).

## Глава пятая.

# Правительство при парламентаризме.

### § 1. Отношение между парламентом и правительством: ответственность министров и министерские кризисы.

При парламентаризме, другой важной, пожалуй наиважнейшей функцией, парламента является установление министерства и контроль над ним. Мы выше уже говорили, что в этом заключается содержание отношения между парламентом и правительством, и что в теории оно ближе обозначается, как институт министерской ответственности. Согласно этому институту, правительство, в лице министерства, поставлено в зависимость от парламента в том отношении, что оно может осуществлять власть только до тех пор, пока пользуется доверием большинства парламента; если это доверие утрачено, министерство обязано подать в отставку. Если это основное положение ясно и вполне точно определяет формальную сторону политической ответственности министерства пред парламентом, почему мы и находим в конституциях разных стран краткие постановления об этой ответственности министров, как напр. во французском конституционном законе от 25 февраля 1875 г. или в Эстонской конституции от 15 июня 1920 г., то все-таки вся совокупность отношений правительства к парламенту представляет собой сложный комплекс бытовых, политических, психических и юридических фактов, меняющихся и неисчерпаемых для исследователя.

Институт министерской ответственности в своей ясности может создать иллюзию несложности и безболезненности смены министерств. Повидимому, что проще? Министерство осталось в меньшинстве в парламенте, оно подает в отставку, назначается новое, согласно желанию большинства, свергнувшего старое министерство. Действительность, конечно, дает нам другую кар-

тину смены правительств, и эта процедура нередко так трудна и продолжительна, что употребляемое в парламентской практике и в широкой публике выражение „кризис министерства“ метко характеризует ситуацию. Мало того, смены министерств в условиях континентального парламентаризма становятся иногда угрожающе частыми<sup>1)</sup>, особенно когда нет руководящих политических деятелей, и „кризисы“ превращаются в игру мелкого честолюбия партийных политиков, а институт политической ответственности министров становится удобной ширмой для безответственных интриг<sup>2)</sup>. Если и говорится, что при парламента-

1) По подсчету Leroü-Beaulieu средняя продолжительность французских кабинетов — шесть месяцев (Arzens, J., *L'Échec du gouvernement parlementaire*, 1898, p. 26). Не следует, однако, при таком подсчете руководиться только числом назначений: нужно принять в соображение и смену лиц, так как весьма часто одни и те же лица переходят из кабинета в кабинет, оставаясь даже на том же министерском посту; поэтому в последнем отношении перемен в составе кабинетов значительно менее, чем в первом смысле. Данные относительно личного состава французских министерств, имеющиеся частью в приложенной таблице и в сборнике Le Chartier, *La France et son parlement 1871—1912*, рисуют следующую любопытную картину. За время с 1871 по 1911 г. насчитывается 50 министерств; на посту премьер-министра сменились 30 лиц, следовательно 20 раз приглашались бывшие премьер-министры, некоторые из них несколько раз (напр., четыре раза Freycinet). На 50 кабинетов было назначений всего — 587, но смен лиц только 243. Ряд министров были целыми годами на своем посту, независимо от смены кабинетов: так Dalcassé был в течение 7 лет министром иностранных дел в шести кабинетах (1898—1905); Cocheru был министром почт и телеграфов 6 лет (1879—1885) и др. — Вообще, с точки зрения формальных назначений средняя продолжительность министерств за 40 лет третьей Республики несколько менее года (0,8 года), с точки зрения же смены лиц это среднее многим более года (прибл. 2 года).

Аналогичное явление замечается и в балтийских государствах. По данным канцелярий местных парламентов мы имеем здесь следующую картину. В Эстонии за время с 8. V. 1919 по 26. III. 1924 было 9 министерств; на 90 назначений министров имеется личных смен 51. В Финляндии с 27. II. 1917 по 31. V. 1924 было 11 министерств, при чем на 137 формальных назначений личных смен — 92. В Латвии за время с 18. XI. 1918 по 27. I. 1924 имелось 8 министерств, и на 78 назначениях было личных смен 42. Наконец, в Литве с 7. XI. 1918 по 18. VI. 1924 насчитывается 10 министерств, а назначений министров 95 и личных смен их — 56. Вообще, в балтийских государствах продолжительность министерств, в смысле формального существования — менее года, но в отношении перемен личного состава — более года.

2) Иллюстрацией сему могут служить министерские кризисы во Франции за 4-ую и 5-ую легислатуру, т. е. за годы с 1885 по 1893. За все это время

ризме правительство зависимо от парламента, то это положение можно дополнить другим: и парламент зависим от правительства. Без правительства парламент неработоспособен, так как аппарат власти в государстве расстроен за отсутствием ответственного пра-

соотношение республиканских и антиреспубликанских элементов было почти постоянно: выборы 1885 г. дали 382 депутата республиканца и 201 консерватора, а выборы 1889 г. соответственно 366 и 172. Можно было бы ожидать, что республиканское большинство обеспечивает стране твердое правительство. На деле мы замечаем, однако, смены министерств, не достаточно обоснованные обстоятельствами. После выборов 1885 г. назначается умеренно-республиканское министерство Freycinet, которое остается у власти 11 мес. 5 дней и лишается поддержки большинства по вопросу о кредитах на содержание супрефектов, которые защищались министерством. Образуется новое умеренно-республиканское министерство Goblet, в которое входят почти все прежние министры; отвергнутые кредиты восстанавливаются. Министерство падает, просуществовав 5 месяцев 20 дней, также на вопросе о кредитах. Формируется другого состава новое умеренное министерство Rouvier, которое существует 6 месяцев 12 дней и свергается в связи с т. н. *affaire Wilson*. Четвертое умеренное министерство Tirard просуществовало 3 месяца 23 дня, и подает в отставку, оставшись в меньшинстве по вопросу о ревизии конституции, ответственность за какую оно не желало брать на себя. Пятое министерство Floquet, также умеренное, подает тоже в отставку на вопросе о ревизии конституции, просуществовав 10 месяцев 20 дней. Но самый вопрос о ревизии отпадает также. Возвращаются, наконец, к новому умеренному министерству Tirard, которое на сей раз просуществовало 1 год 24 дня, отчасти благодаря избирательной компании, им руководимой. Оно подало в отставку уже при новой палате. Те же частые смены министерств продолжаются и при новой палате, избранной в 1889 году. После сравнительно продолжительного министерства Freycinet (1 год 11 мес. 11 дней) мы имеем опять ряд коротких министерств: Loubet — большинство из предшествующего кабинета (9 мес. 10 дней), 1-е Ribot (1 м. 6 д.), 2-е Ribot (2 м. 25 д.) и Dupuy (8 мес.). Все эти министерства умеренные, программы их разнятся лишь нюансами вправо или влево, и принципиально все они желают опираться только на республиканское большинство палаты. Министерские кризисы этого времени находились в той или иной связи с политическими скандалами и интригами эпохи (дело Вилсона, буланжизм, панама), и на смены министерств оказывали нередко влияние обстоятельства, индивидуального и даже случайного характера, по существу непредвидимые и неотвратимые. Здесь больше всего возможна игра политической интриги, соперничество лидеров, партийные махинации, обработка общественного мнения, действия и стремления, диктуемые личными интересами, а не общественными и государственными пользами. — См. Lavissee, E.: *Histoire de France contemporaine jusqu'au 1919, t. 8-me: L'évolution de la 3-me République par Ch. Seignobos*, pp 117—168. — Цифровой материал взят из приложенной таблицы.

вительства, как необходимого элемента парламентарного строя<sup>1)</sup>. Эта внутренняя связь между обоими органами власти при парламентаризме придает министерским кризисам особое значение при этом режиме. Самый факт кризиса или смены правительства не является, конечно, особенностью данной системы, так как правительства меняются везде и всегда, независимо от режима. Но если смены эти — смерть монарха, выборы президента, смещение министров — при других режимах просто нормальные явления, которые требуют лишь определенной формальной регламентации, то при парламентаризме они обнажают сущность режима, его силу и слабость, и ординарному уму самый режим может рисоваться под аспектом частой смены министерств, непонятной и излишней<sup>2)</sup>. Для политической жизни страны продолжительность и частая повторяемость министерских кризисов, конечно, тяжелое испытание, и, поэтому, процедура смены министерств в странах с утвердившимся парламентским режимом детально установлена. В этой процедуре, как и в таковой выработки законов, ясно отмечается свойственный парламентаризму, особенно в его континентальной форме, принцип согласования интересов. Это побуждает нас трактовать в настоящем сочинении проблему отношений между парламентом и правительством с точки зрения смены министерств или, употребляя популярное выражение, как проблему министерских кризисов. Мы должны, однако, сейчас же оговорить, что мы не исследуем вопроса во всей его широте, не имея для этого в нашем распоряжении материалов, а лишь смену министерств, как она протекает во Франции, и отчасти в балтийских государствах. Эта проблема, трактуется вообще, отрывочно политической литературе, преимущественно при том отрицательно, без попыток проникнуть в сущность явления. Наше исследование, несмотря на неполноту его, может поэтому иметь более общее значение.

---

1) Министерство, оставленное в меньшинстве, теряет доверие палаты и тем самым перестает быть ответственным пред парламентом, т. к. оно уже не существует, как парламентарное правительство. Французские палаты, по свержении министерства, прекращают обыкновенно свои заседания впредь до назначения нового министерства.

2) Автору пришлось получить от экзаменующегося на вопрос: что является отличительным признаком парламентаризма? ответ: министерские кризисы.

## § 2. О смене министерств во Франции: формальная сторона процедуры.

Формальная или юридическая сторона этого интересующего нас государственноправового явления определяется во Франции текстом конституционных законов 1875 г., а затем наказами обеих палат и парламентскими обычаями и традициями, создававшимися из накопившихся прецедентов.

Обращаясь к самой теме, мы желаем несколько уточнить терминологию. Мы употребляем выражения „смена министерств“ и „министерский кризис“. И то и другое обозначает собственно одно и то же, тем не менее есть различие в употреблении каждого термина. „Смена“ обозначает перемену в правительстве вообще, не возбуждая представления о каком-либо одном определенном режиме, „кризисы“ суть смены правительств именно при парламентаризме: по крайней мере, это выражение общераспространено по отношению к этому режиму. В научную терминологию, правда, выражение „кризисы“ не вошло, но, нам кажется, — нет препятствий к употреблению его в нашем сочинении, тем более, что оно метко передает смысл смены министерств при парламентском режиме.

Мы намерены в дальнейшем обозначать выражением „министерский кризис“ всякую перемену состава министерства при парламентском режиме. Поэтому, кризис имеет место, когда по болезни какой-либо член министерства подает в отставку и заменяется новым лицом, хотя бы с той же программой действий. Но нельзя видеть кризиса в тех случаях, когда вследствие выбора нового президента республики кабинет подает формально в отставку, чтобы состоялось такое же формальное его назначение в прежнем составе новым президентом, так как здесь изменения состава министерства не было; однако, если при этом назначении имеет место изменение самого состава кабинета, то мы имеем дело уже с кризисом.

Спрашивается, дают ли нам право говорить о кризисе всякого рода личные перемены в составе французского министерства? Это последнее имеет в своем составе министров и их товарищей или сусекретарей (*sous-secrétaires d'État*). Природа этого последнего института вызывает разногласия среди французских юристов-публицистов. Duguit относится к нему отрицательно, считая существование сусекретарей в

настоящее время нелегальным, а выступление их в парламенте и политическую ответственность их пред ним антиконституционными<sup>1)</sup>. Более снисходительно относится к сусекретариату Eugène Pierre. Он видит в нем институт, постоянно существовавший во французском публичном праве, и самих сусекретарей считает членами правительства, пользующимися поэтому правом слова в парламенте; однако, он не признает за ними личной ответственности пред палатами: министр своей ответственностью прикрывает своего сусекретаря<sup>2)</sup>. Расходящиеся мнения обоих публицистов объяснимы различным толкованием, которое дают оба автора § 6-му конституционного закона от 16 июля 1875 г. *sur les rapports des pouvoirs publics*<sup>3)</sup>. Если в буквальном смысле брать текст этой статьи, говорящей только о „министрах“, то безусловно сусекретари, как не-министры, не могут иметь права входа и голоса в палатах. Однако, в парламентских кругах, повидимому, твердо установилось более широкое толкование упомянутого параграфа: слово „министр“ понимается в смысле термина, обозначающего вообще „члена правительства“, а таковой может носить и название „сусекретаря“. Ясно, что при этом толковании *sous-secrétaires d'État* наравне с министрами могут являться в палаты и здесь говорить; всякое же полномочие на это, устанавливаемое декретами президента республики, является излишним, как правильно указывает Pierre<sup>4)</sup>.

1) *Traité de droit constitutionnel*, 2-e éd., 1924, t. IV, p. 829 et suiv. (§ 53). Однако, он должен констатировать существование самого института и даже случаи отставки сусекретарей вследствие недоверия палаты.

2) *Traité de droit politique*, 2-e éd., 1902, pp. 124—126, и *Supplément*, 3-e éd., 1914, pp. 121—130.

3) § 6 конст. закона 16 июля 1875 г.: „*Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.*“

4) Правда, при таком толковании не видно основания отрицать политическую ответственность сусекретарей, как это делает Pierre, т. к., очевидно, в том же широком смысле должно быть толкуемо слово „министр“ в § 6 другого конституционного закона от 25 февраля 1875 г. *relative à l'organisation des pouvoirs publics* („*Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.*“). К этому пониманию § 6-го склонен, повидимому, и Duguit (о. с., t. IV, p. 834).

Несомненно, главным элементом в составе кабинета являются министры, и на их ответственности лежит деятельность правительства, как целого. Но, все-таки, опыт показывает, что для руководства отдельными чисто техническими, при том достаточно самостоятельными, отделами министерств бывает необходимо назначать особых лиц, как это было во время войны; чисто политические соображения могут побуждать к таковым назначениям: какая-либо группа в палатах должна быть привлечена к участию в правительстве, но все портфели министров уже распределены, или же в какой-либо отрасли администрации признается нужным установить над бюрократией контроль в лице парламентария и т. п., и вот учреждаются должности *sous-secrétaires d'État*<sup>1)</sup>. В этом их польза, и пока существует означенная надобность, институт этот будет жить, разнообразя формацию министерств. Опыт показывает также, что до сих пор политическая роль сусекретарей всегда принимается в соображение, почему они и пользуются правом входа и голоса в палатах, меняются вместе с составом кабинета и несут иногда ответственность пред палатами. Тем не менее, трудно во всякой смене сусекретарей видеть кризис министерства, так как роль их случайна и второстепенна, будучи лишена того самостоятельного значения, которое свойственно каждому министру<sup>2)</sup>. Можно представить себе случай, когда уход сусекретаря является сигналом для министерского кризиса, например, если этот уход означает потерю кабинетом поддержки какой-либо парламентской группы, влекущую за собой потерю большинства в палатах; но в парламентской практике третьей республики автор не знает такого случая, и поэтому считает вопрос о значении роли сусекретарей в министерских кризисах чисто академическим, который не подлежит дальнейшему рассмотрению.

Мы считаем, что министерский кризис налицо, когда происходит смена либо министерства в целом, либо одного министра; смещение же сусекретаря, прикрываемого ответственностью министра, не является признаком кризиса. Принято различать кризисы общие и частичные: общие имеют место при отставке

1) Ср. Barthélemy, J., *Le gouvernement de la France*, 1919, p. 103.

2) О *sous-secrétaires d'État* две специальные работы: M. Clavières: *Les sous-secrétaires d'État en France et en Angleterre*, 1901; H. Sivan: *Les sous-secrétaires d'État*, 1902.



министерства в целом, частичные — когда уходит один или больше членов министерства. В нашем изложении это различие особенно не принимается в расчет, и главным образом имеется в виду общий кризис.

Министерские кризисы, как мы их понимаем, не имеют все одинакового значения с точки зрения принципа парламентаризма, гласящего, что министерство должно пользоваться доверием парламента. С внутренней, принципиальной стороны, кризис налицо только в том случае, если имеется разногласие между министерством и большинством парламента, или просто парламентом; исходом кризиса в этом случае является не одна лишь смена лиц, но и установление вновь единомыслия между обоими органами власти: парламентом и правительством. Это — необходимое условие функционирования самого режима; кризис вскрывает внутренний дефект в функционировании системы и кончается, когда этот дефект устранен. Но министерский кризис может происходить и по причинам случайным, внешним, напр. вследствие болезни или смерти председателя кабинета; смена министерства в этом случае может сводиться только к замещению одних лиц другими, о каком-либо внутреннем разладе между парламентом и правительством нет и речи. Очевидно, что кризис во внешнем смысле не покрывается целиком кризисом во внутреннем смысле, но, конечно, все смены министров, независимо от причин возникновения кризиса, должны происходить по обычаям парламентского режима, в пределах тех же конституционных форм. А так как всякий внутренний кризис всегда является и кризисом во-вне, то нет достаточного основания для дальнейшего теоретического различения в этом направлении; оно было бы бесплодно.

Согласно конституционному закону от 25 февраля 1875 г., § 6, текст коего приведен на стр. 66 в примечании 4-м, министры ответственны пред палатами солидарно и индивидуально; ответственность эта — политическая, т. е. влекущая за собой лишь потерю министерской власти, а не уголовную кару либо пеню имущественного характера. Это — формальный базис, на котором парламентская практика, а не писанный закон, создала сложную процедуру смены одного кабинета другим. Необходимость смены возникает всегда, когда палата явно не одобряет действия правительства; нормальная форма этого неодобрения — вотум недоверия палат, т. е. оставление министерства в

меньшинстве при голосовании в палатах по вопросу, с которым оно связывало свое дальнейшее пребывание у власти. Хотя вотум недоверия не единственное основание смены правительства, но это — непосредственное основание, которое имеется в виду текстом французской конституции.

Является ли вотум недоверия начальным актом кризиса или только его возможной предпосылкой? Конечно, этот вотум обнаруживает разногласие между правительством и парламентом, но, по общей теории парламентаризма, вотум недоверия не влечет за собой обязательно смены министерства. Теоретически для разногласий между парламентом и правительством возможны два исхода: новые выборы в парламент или смена министерства. В Англии и в парламентарных монархиях конфликт между парламентом и министерством устраняется, действительно, роспуском палаты и новыми выборами, т. е. сменой состава парламента. Но, все-таки, роспуск палаты не практикуется в равной мере со сменой состава министерства: чаще всего имеет место именно последнее. Можно даже за последнюю четверть века отметить тенденцию — совершенно устранить из парламентской практики улажение разногласий между парламентом и правительством путем роспуска парламента. В этом смысле показательны конституции первой четверти 20-го века, которые стремятся либо совершенно устранить роспуск парламента, либо же обставить этот роспуск такими формальными затруднениями, что он возможен лишь в совершенно исключительных случаях. Так, конституция Норвегии не дает королю права роспускать стортинг, а эстонские основные законы совершенно не предусматривают условий для досрочного роспуска государственного собрания<sup>1)</sup>; но с другой стороны финляндская конституция предоставляет президенту право объявить рейхстаг роспущенным (ст. 27 конституции 17 июля 1919 г.). В латвийской конституции президенту республики дано право возбудить вопрос о роспуске сейма, но в таком случае должно состояться народное голосование, и если в последнем более половины голосов подано против роспуска сейма, то президент республики считается смещенным (ст. 48 и 50 конституции). Литовская конституция предо-

1) Полномочия государственного собрания, однако, признаются окончательными, если народное голосование по поводу какого-либо закона дает результаты, противоположные постановлению собрания.

ставляет президенту республики право роспуска сейма; но после того как новый сейм собрался, он приступает к переизбранию президента республики (ст. 52).

Французский парламентаризм обнаруживает в этом вопросе за последнее полстолетие совершенно определенную тенденцию. Конституционными законами 1875 г. президенту республики дано право роспуска палаты депутатов, но с согласия сената. Хотя, следовательно, налицо формальное право путем переизбрания самой палаты уладить конфликт между палатой и министерством, все-таки парламентская практика здесь избегала применения роспуска палаты, так что можно и Францию фактически причислить к странам, где роспуска палаты нет. Это — результат развития президентского института, который доведен до пассивного положения, устраняющего возможность всякой личной политики президента<sup>1)</sup>. Когда при министерском кризисе ставится на очередь вопрос о роспуске палаты, то это всегда предполагает наличие одновременно и разлада между президентом республики и парламентом, т. е. явления, невозможного во французской политической жизни при установившейся пассивной роли президента. Понятно поэтому, что уже за полвека существования третьей республики разлад между парламентом и правительством здесь разрешается лишь сменой министерства.

Вотум недоверия палат при установившихся условиях становится, следовательно, всегда началом министерского кризиса. Этот вотум имеет непосредственно политическое значение: он констатирует потерю министерством доверия парламента и по-

---

1) См. по этому вопросу ясные рассуждения Duguít, *Traité*, t. IV, p. 550 et suiv. (§ 39). Хотя Duguít видит в праве роспуска „*droit propre*“ президента (р. 582), однако остается непонятным, какой практический результат может иметь это право, если президент не имеет личной политики? Duguít видит основание роспуска в „*conflits nés entre le président de la République et la chambre des députés*“; но это возможно лишь в том случае, если президент республики играет роль активную, т. е. роль, которую отрицает за ним Duguít. При пассивной роли президента возможно логически представить себе один случай, когда роспуск может стать необходимым — а именно, если палаты неспособны образовать министерство, пользующееся доверием обеих палат. Но это было бы кризисом самого парламента, и президент является лишь тем конституционным фактором, который роспуском одной из палат улаживает кризис. Он выступает здесь в той же роли, как и при образовании министерства.

этому политическую необходимость смены состава министерства. Но из этого факта для министерства вытекает уже юридическая обязанность в силу норм (хотя и неписанных) парламентского режима подать в отставку. Неконституционно было бы, все-таки, если бы министерство заявляло о своей отставке палатам: не палаты приглашают министров, не они поэтому и дают им отставку<sup>1)</sup>. Но могут иметь место по поводу каких-либо действий в самой палате, напр. по случаю интерpellации, заявления министерства об уходе в отставку, и, конечно, после этого дальнейший ход интерpellации в палате становится невозможным, в виду отсутствия правительства.

В практике французского парламентаризма установилось, что после вотума недоверия министры немедленно покидают залу заседания: они не могут более считать себя правительством, пользующимся доверием парламента, и поэтому их присутствие на заседании, в качестве такового, политически невозможно. Со своей стороны палаты, после ухода министров, прекращают свои заседания, так как нет уже правительства, политически ответственного пред парламентом. Так, 10 апреля 1925 г. после ухода министерства Herriot сенат прекращает свое заседание, не назначив следующего дня заседания, т. е. *sine die*<sup>2)</sup>.

Если вотум недоверия делает невозможным пребывание правительства у власти, то этим однако юридически не прекращается еще власть министерства: министры остаются все-таки таковыми, пока не назначено новое министерство, и они могут даже совершать акты, для коих нужно содействие парламента. Во время кризиса после ухода кабинета Herriot в апреле 1925 года имел место интересный в этом отношении случай. До своей отставки министерство представило в палаты проект закона об урегулировании финансового положения страны, имевший спешный характер и, по настоянию руководителей французского банка, долженствовавший быть принятым

---

1) Такой случай имел место во время министерства Brisson в 1898 г., когда военный министр генерал Chanoine объявил на заседании самой палаты депутатов, что уходит в отставку („aujourd'hui que les représentants du pays sont réunis, je remets entre leurs mains le dépôt qui m'était confié, l'honneur de l'armée.“ — Lavissee-Seignobos, t. VIII, p. 202). Этот шаг по праву признается французскими юристами неконституционным (Duguit, Pierre).

2) Journal Officiel.

не позже 15-го апреля. В виду того, что кризис грозил затянуться дольше этого срока, необходимо было принять закон при министерстве, подавшем уже в отставку. Некоторые полагали необходимым образовать временный кабинет для проведения этого единственного закона. Однако, задруднение раз-  
решилось проще. По мнению Briand'a, страна всегда имеет правительство; и кабинет, подавший в отставку, остается правительством со всеми его правами и обязанностями. В качестве хотя бы и временного, правительство в праве принимать всякие меры, крайняя необходимость которых диктуется общественной пользой. Поэтому защита финансового законопроекта пред палатами со стороны министра финансов, хотя бы члена кабинета, подавшего в отставку, не является актом антиконституционным, так как законопроект защищается им, как временным министром. Проект был рассмотрен в обыкновенном порядке с участием министра финансов<sup>1)</sup>.

1) Приведем интересный обмен взглядов по этому поводу в палате депутатов.

На заседании палаты 15 апреля 1925 г. со стороны депутата Louis Marin были сделаны возражения против допустимости обсуждения финансового законопроекта, когда правительство подало в отставку. Он базировал свои возражения на следующих аргументах: 1) По существу: — Если министерство подало в отставку, то нет уже более ответственного пред парламентом правительства (а fortiori если отставка является следствием вотума недоверия одной из палат); будучи безответствен, министр в отставке при даче разъяснений не пользуется всем тем авторитетом пред палатами, который необходим для проведения его точки зрения, если при обсуждении предложенных мер возникают в самой палате сильные разногласия. Так как вопрос о доверии не может быть уже поднят таким министром, то он не пользуется всеми средствами, которыми конституция снабжает правительство для того, чтобы оно, в интересах страны, могло добиться в парламенте поддержки большинства. — 2) По противоречию парламентским традициям: — Не было прецедентов, чтобы правительство, подавшее в отставку, поддерживало в палатах обсуждение представленного им законопроекта в виду спешности или необходимости; под таким предлогом правительство может сегодня представить один проект, завтра — другой и т. д., и таким образом целыми неделями продолжать фактически жить, хотя оно уже пало. Согласно правовым традициям французского парламента твердо установилась, поэтому, практика, что после публикации в J. O. о принятии президентом республики отставки министров уже никакой законопроект не может быть представлен уходящими министрами в палату; еще менее возможно обсуждение каких-либо законопроектов. Если на министерских скамьях парламента нет уже правительства, то парламентские традиции побуждают отсрочить заседания палат.

Мы видим, что парламент не прекращает сношений с правительством, потерявшим его доверие. Если формально это и мотивируется тем, что уходящее министерство, после принятия его отставки и до образования нового министерства, является как бы другим, интеримистическим, министерством, отношение к которому палат определяется не принципами парламентаризма, а чисто фактическими условиями, вытекающими из нужд и интересов государства, то все-таки психологический мотив следует искать в сознании депутатов, что всякое министерство при парламентском режиме является установлением самого парламента, взятым из среды его, не теряющим и после вотума недоверия своего истинного характера.

Возражая Louis Marin'y, Briand приводит в пользу противоположного тезиса следующие аргументы: 1) С формальной стороны: — Правда, не в традиции парламентской практики обсуждать законопроекты в присутствии подавшего в отставку министерства; но нельзя утверждать, чтобы это было невозможно по конституции. Вопрос открыт, в какой мере министерский кризис может тяготеть над свободным решением парламента; если критическое положение финансов страны требует экстренных мер, то парламент совершает патриотическое дело, выясняя это положение, хотя бы вместе с уходящим правительством; никто не станет порицать за это палаты. Но, конечно, всегда нужно считаться с условиями каждого случая, и не следует делать общим правилом, чтобы безответственное правительство во время полного кризиса, представляло парламенту новые законопроекты. 2) По существу: — Подавшее в отставку правительство есть, все-таки, правительство *per interim*, и, как таковое, имеет поручением заканчивать нерешенные дела; следовательно, оно не только в праве, но и обязано пещись о делах деликатного, трудного или неотложного характера. На правительстве тяготеет ответственность нравственная, если не конституционная. Обсуждение законопроекта в палатах возможно и при министерстве, подавшем в отставку, так как участие министра в дебатах не связано только лишь с вопросом о доверии, каковым не следует злоупотреблять. У правительства есть и другие средства: убеждение, обращение к добрым чувствам и разуму палат.

Палата большинством 338 голосов против 164 решила вопрос утвердительно в смысле допустимости обсуждения, создав таким образом прецедент, порвавший с традициями. (J. O., 16 avril 1925, Débats, Ch. d. Dép., 1-e séance du 15 avril 1925).

Этот случай показывает, что во французской парламентской практике заметна склонность отказаться от ригористических форм парламентской юриспруденции, бывших необходимыми, когда парламент еще не вполне чувствовал себя хозяином политического положения. С тех пор как парламент имеет безусловно преобладающее значение, ослабление форм отношений с правительством не имеет ничего опасного для самого парламента, и поэтому он склонен смягчать эти формы, по своему усмотрению.

Так как во Франции роспуска палаты не практикуется, то правительство после вотума недоверия может лишь подать в отставку. Прошение об отставке подается президенту республики; обыкновенно делается это немедленно после вотума. Так в апреле 1925 г., после вотума недоверия в сенате, члены министерства Herriot собираются и тотчас же редактируют прошение об отставке, которое затем все совокупно представляют президенту республики<sup>1)</sup>; конечно, вполне правильно, если прошение подается одним премьер-министром, присутствие же других членов кабинета совсем не необходимо.

Парламент после вотума недоверия правительству остается, как учреждение, в стороне, как бы в выжидательном положении относительно образования нового министерства, что формально уже не является задачей парламента. Так как нет правительства, то теряют смысл общие заседания парламента, почему таковые прекращаются и отсрочиваются до формирования нового министерства. Можно ли прекращение заседаний палат во время кризиса считать всегда мотивированным? Это прекращение есть вывод из понимания парламентского режима, как такого, где между парламентом и правительством должно существовать равновесие и постоянное сотрудничество в управлении государством: при отсутствии одного фактора ясно, что и другому также ничего не остается делать — система как бы перестает функционировать. Тем не менее, этому обычаю не следует давать слишком широкого толкования. Палаты имеют обсуждать помимо дел, в которых сотрудничество правительства необходимо, и дела чисто внутренние, когда присутствие министров не представляется необходимым, как напр. проверка полномочий, выборы президиума и комиссий, разработка наказа и т. д. Если министерский кризис разразился в начале легислатуры, по открытии первой сессии вновь избранной палаты, то было бы простой потерей времени, трудно оправдываемой, прекращение палатой всяких заседаний в виду кризиса; необходимы ведь общие заседания для проверки и утверждения полномочий членов палаты. Отсутствие правительства является препятствием для тех работ парламента, по коим нужен ответственный пред парламентом и страной исполнитель; в остальном палаты могут беспрепятственно продолжать свои занятия<sup>2)</sup>.

1) Газета „Matin“ от 11 апреля 1925 г.

2) Однако формы парламентского режима столь деликатны, что все

Президент республики, получив от министерства прошение об отставке, может его принять, но он юридически не обязан это сделать. Он может обсудить политическое положение и не найти оснований к отставке<sup>1)</sup>. Конечно, если вотум недоверия — явный, то при парламентском режиме президенту остается только принять отставку, как поступил президент при отставке кабинета Herriot в апреле 1925 г. Принимая отставку, президент просит уходящих министров исправлять *per interim* свои обязанности впредь до формирования нового кабинета. Когда уходит какой-либо один министр, то по принятии его отставки, если при этом не назначается немедленно другой, обязанности уходящего возлагаются временно на одного из членов кабинета. Об отставке министров и принятии президентом этой отставки публикуется в *Journal Officiel*, хотя это и не обязательно: об отставке министерства Herriot в *Journal Officiel* не публиковалось, но от *Présidence de la République* было выпущено по сему поводу официальное *communiqué*<sup>2)</sup>.

Принятие отставки министерства президентом республики возлагает на последнего правовую обязанность образовать новый кабинет, как это предусмотрено конституцией. Среди обязанностей президента это самая сложная, требующая большой опытности в политических вопросах и личных качеств, сдер-

политические факторы в стране должны направлять свои усилия на то, чтобы избегать конфликтов. Поэтому на практике наблюдается и то, что когда общие выборы обнаруживают стремление страны к новой политике, то старое правительство не ждет даже вотума недоверия со стороны парламента, а заблаговременно, лишь только результаты выборов стали несомненными, подает в отставку. Так поступило, например, министерство Poincaré в мае 1924 г. после общих выборов, когда та политика, представителем которой считался Poincaré, потерпела поражение, и ясно было, что новое министерство могло быть сформировано только из левого большинства палаты. Министерство ушло, и кризис существовал уже при открытии заседаний новой палаты. Палата, однако, занялась немедленно проверкой своих полномочий и выборами президиума; временное правительство только на 9-м заседании палаты выступает с декларацией, но левая половина идет на президентский кризис и только после избрания нового президента республики образовывается левое министерство Herriot. (J. O., Débats, Ch. d. Dép., juin 1924).

1) Так президент Grévy в 1886 г., во время министерства Freycinet, убедил подавших в отставку четырех министров остаться (Lavissee-Seignobos, t. VII, p. 122), а во время великой войны президент Poincaré в 1917 г. не принимает отставки кабинета Painlevé (Lavissee, t. IX, p. 461).

2) „Matin“, 11 апреля 1925 г.



жанности и такта, чтобы беспристрастно разобраться в партийных коллизиях, приведших к свержению министерства. Для этой роли годен не всякий политический деятель, — поэтому президентское кресло не является последним этапом политической карьеры, даже самой блестящей. Среди 11 президентов французской республики, со времени действия конституционных законов 1875 года, не все соответствовали в одинаковой мере этой роли. Можно, пожалуй, назвать три имени, носители коих были вполне в своей роли в течение всего сенатата<sup>1)</sup> и создали как-бы президентскую традицию, осуществляя ее непрерывно в течение почти четверти века (1899—1920). Самый выдающийся из них, Raymond Poincaré, прямо формулирует<sup>2)</sup> роль президента республики, как конституционного фактора, обязанного исчерпывать аргументы убеждения пред всеми решающими органами власти: советом министров, сенатом, палатой депутатов, и, сделав это, давать свою подпись тому акту, который является результатом совместных действий всех этих органов власти, хотя бы личное убеждение президента шло в разрез с решением, которое он подписывает, чтобы дать формальное завершение акту государственной власти<sup>3)</sup>. Из этой роли желал выйти менее уравновешенный Alexandre Millerand (1920—1924), но потерпел крушение в майские и июньские дни 1924 года, подобно своим предшественникам с такими же склонностями в первые двадцать пять лет третьей республики<sup>4)</sup>.

Писанный закон не дает президенту никаких указаний, как действовать при сформировании нового кабинета. Но парламентский обычай установил для этого довольно определенную процедуру, являющуюся логическим выходом из того принципа, что министерство должно быть образовано такое, которое пользовалось бы доверием палат. Президент, следовательно, силою вещей побуждается выяснить политическую

1) Emil Loubet (1899—1906), Armand Fallières (1906—1913), Raymond Poincaré (1913—1920).

2) J. O., Débats, Ch. d. Dép., séance du 23 novembre 1923.

3) Будучи президентом республики при заключении Версальского мирного трактата 1919 г., Poincaré был против многих статей этого трактата, но его личные мнения не поколебали взглядов ни Clemenceau, ни большинства обеих палат, и он дал свою подпись этому международному акту.

4) Mac-Mahon, Casimir-Perier.

кон'юнктуру момента, чтобы найти затем лиц, приемлемых для палат. Со времени президентства Grévy вошло в обычай, что президент по принятии отставки министерства обращается к председателям обеих палат<sup>1)</sup> с целью ориентироваться в настроении парламента. Но это отнюдь не легкое дело в виду того, что французский парламент в партийном отношении крайне разнообразен.

Хотя президент республики держится в курсе политической жизни страны, он все-таки не глава какой-либо политической партии или даже политической иерархии, а глава администрации; силой вещей он поставлен в стороне от русла активной политической жизни, да и самый сан предназначает его, как мы указывали выше, к роли пассивного наблюдателя, а не активного деятеля. Формально, по конституции, он образует кабинет, назначает и освобождает от должности министров, но фактически он не в состоянии это делать, так как при парламентаризме образование министерства есть задача чисто политическая, которая по силам только активным политикам. Президент и ограничивает поэтому свою роль приглашением политического деятеля, относительно которого существует предположение, что он сможет сформировать министерство в качестве его премьера. Duguít<sup>2)</sup> превозносит эту обязанность президента, требующую „toute la perspicacité d'un politique averti et toute l'autorité d'un chef; et cela seul suffit pour faire du président de la République vraiment un chef d'Etat“. Несомненно, в этой фразе Duguít звучит нотка преувеличения, не соответствующая полностью реальности; не выбор президента облегчает разрешение кризиса, а оно зависит лишь от большей или меньшей глубины последнего либо большей или меньшей неопределенности политической ситуации<sup>3)</sup>. Но, разумеется, кто-нибудь должен быть, кто формально на-

1) Согласно Zévort: *Histoire de la troisième République*, t. III, p. 411, это имело место в 1886 году, при образовании кабинета Goblet. Pierre замечает: „C'est le Président du Sénat qui est appelé le premier, bien que l'orientation politique vienne de la Chambre“ (*Traité de droit politique*, 2-e éd., 1902, p. 110). Хотя бывало и наоборот, по свидетельству того же Pierre'a (*ibid.*).

2) *Traité de droit constitutionnel*, 2-e éd., 1923, t. II, p. 666.

3) Если личные качества президента играют очень серьезную роль, то почему мы насчитываем во время президентства Loubet — 4 кризиса, Fallières'a — 8, а Poincaré — 11? Политическая прозорливость и такт Poincaré вряд ли уступали этим качествам его обонх предшественников.

значает министров, принимает их отставку, призывает политических деятелей для формирования кабинета; при представительном строе все это должно совершаться публично, под контролем печати, следовательно, должно иметься определенное лицо или учреждение, которое дает желанную видимость и формальную определенность этим действиям. Нельзя сказать, что эта задача решается единственно при посредстве президентского института. В Эстонии функция предварительных переговоров с фракциями государственного собрания и приглашения кандидата в премьер-министры возложена на председателя парламента; но опыт этой страны невелик, и сказываются неудобства этого порядка осуществления данной задачи. Впрочем, в Эстонии имеется лишь одна палата, что облегчает применение указанной системы. Во Франции, где существуют две палаты, предоставление роли посредника председателям палат наталкивается на затруднение: кому из председателей передать названные обязанности? Здесь институт президента республики является, повидимому, пока лучшим решением этого вопроса.

Президент республики может совещаться и с другими лицами, помимо обоих председателей палат, и сноситься также с уходящим премьером или членами кабинета, подавшего в отставку, как это практикуется в Англии, где подавший в отставку премьер указывает королю своего предполагаемого преемника, лидера оппозиции. Но то, что в Англии сравнительно просто, во Франции гораздо сложнее, и президент республики иногда входит в сношения с представителями всех политических групп парламента, как это имело место в апреле 1925 г. во время кризиса после ухода министерства Herriot<sup>1)</sup>.

Интересы страны требуют, чтобы министерский кризис разрешался возможно скорей; прямая обязанность президента

---

1) Во время этого кризиса столь широко поставленные совещания имели место отчасти вследствие двух осложняющих обстоятельств: вотум недоверия был со стороны сената (палата депутатов днем ранее вотировала по тому же вопросу доверие кабинету Herriot) и в спешном порядке нужно было регулировать финансовое положение страны. Были поэтому, помимо вопроса о формировании нового министерства, разговоры о конфликте между палатами, о роспуске палаты депутатов и об образовании временного мивистерства для проведения необходимого финансового закона, и, разумеется, нужно было освещать настоятельность и реальность этих выдвинутых вопросов („Matin“, апрель 1925 г.).

республики не затягивать кризиса, руководясь личными вкусами и симпатиями при выборе лиц. Поэтому, если решающие политические круги отмечают какое-либо одно лицо, как наиболее желательное, то президент должен пригласить его, хотя бы оно было ему несимпатично. Такова конституционно-теоретическая точка зрения, но на практике президент республики все-таки воздерживается от приглашения лиц, ему нежелательных, так как юридически он свободен в выборе министров. За отсутствием личной политики президента, выбор его может остановиться, в конце концов, лишь на лице, приемлемом палатами. Если выбор совершен, то это лицо приглашается президентом республики, чтобы дать ему уже формальное полномочие для формирования кабинета.

Теперь настает наиболее серьезный момент кризиса: удастся ли приглашенному политическому деятелю образовать министерство или нет? На этом лице лежит, собственно, вся тяжесть разрешения кризиса; его задача уже не формальная, а практически-политическая. В осуществлении этой задачи обнаруживается природа самой парламентарной системы, и французские условия ставят разрешение задачи в рамки, овеянные целиком духом современности. Перед какой задачей поставлен кандидат в премьер-министры кабинета, который необходимо еще сформировать? Политика свергнутого кабинета не нашла поддержки палаты, либо по существу, либо из-за личного состава самого министерства<sup>1)</sup>. Эта поддержка, вследствие множества фракций, является результатом умелых комбинаций между этими фракциями. Кабинет Herriot держался четырьмя фракциями палаты, образовавшими в ней большинство (т. н. „Cartel“); однако, в сенате это большинство не было так компактно и полно: стоило его только расшатать, и министерство оказалось в меньшинстве. Лицо, взявшееся образовать министерство, должно, с одной стороны, установить программу действий, находящую поддержку в парламенте, и с другой — привлечь в кабинет других членов, готовых вместе с ним осуществить эту программу. В условиях французского парламентаризма при образовании каждого нового кабинета все это нужно делать сызнова; лишена практического значения

1) Свержение министерств по нежелательности их личного состава особенно характерно для Франции 80-х и 90-х годов минувшего века (время политических скандалов). — См. стр. 62 и 63, прим: 2-ое.

раз навсегда или по крайней мере на продолжительное время установленная программа действий, которая может иметься у организованной партии, если она одна приобретает преобладающую роль в стране. Политическая мысль во Франции часто возвращается к проблеме согласования разных политических стремлений во время министерских кризисов. При современной быстроте изменения политических ориентаций, перегруппировки между фракциями парламента и пересмотры программ возможны во всякое время, и та политическая система, которая до того гибка, что способна во всякий момент учитывать изменения в ориентации своих составных элементов, наиболее современна, соответствуя базисам политической жизни эпохи. Здесь проявляется также характерный момент французской государственности в настоящее время. В общественной жизни Франции не может иметь места одностороннее господство какой-либо одной политической тенденции или воли, свободно распоряжающейся другими политическими стремлениями, признавая либо отвергая их. Государственная власть покоится здесь на согласовании нескольких воль или стремлений, вследствие чего вся государственность проникается, прежде всего, духом объединения, пред которым властный характер государства отступает на второй план. Парламентский режим во Франции и везде на континенте, где он функционирует нормально, отнимает у государства грозный и подавляющий облик, которому дали теоретическое выражение старинные трактаты о государстве в роде *Hobbes'ова Leviathan'a*. Общественные движения, политические волнения не исключены и при этом режиме, но в идее восстания, мятежи и революционные перевороты бесцельны и необоснованы при нормальном функционировании режима, так как он не скрывает, а свободно обнаруживает до бесспорности сложность массовых интересов, и в то же время наглядно показывает необходимость согласования их, чтобы они были осуществимы. Сама государственная организация не может стремиться к властвованию, как таковому: она служит лишь для согласования интересов и для проведения в жизнь достигнутого согласования. Последнее необходимо, но не как выражение властвующей воли, а как результат усилий заинтересованных групп, чтобы их совместное существование было практически возможно.

Все это находит отражение в психике современного поли-

тического деятеля, действующего согласно методам, неизвестным еще началу 19-го века. Во время кризиса в апреле 1925 г. после ухода кабинета Herriot задача образования нового министерства возложена была на Briand'a, этого современнейшего из государственных людей Франции; в тогдашних газетах <sup>1)</sup> встречается описание его деятельных переговоров с партиями и группами в целях сформирования кабинета: эти усилия политического деятеля являются живописной иллюстрацией того, как создается полномочие власти и орган ее при парламентском режиме. Успех таких переговоров зависит, с одной стороны, от приемлемости самой личности политического деятеля для разных фракций, участие коих в политической комбинации является нужным в данный момент, а с другой стороны, от той базы соглашения, которая выдвигается этим деятелем, как объединяющее начало разных стремлений групп, которые он желает привлечь к участию в своей комбинации. В этой базе не может быть ничего вполне законченного, и от умелости деятеля зависит найти такую формулу, которая согласовала бы, а не исключала противоположности. Полувековая французская парламентская практика создала известные приемы и общие основания, на коих обыкновенно покоятся соглашения между фракциями для поддержки министерства; ниже, в следующей главе, мы дадим изложение этой практики.

Если первому кандидату в премьеры удастся выполнить свою задачу, то кризис закончен по существу; если же этому кандидату не удастся образовать министерства, то президент республики обращается к другому политическому деятелю с тем же предложением. Во время кризиса после ухода кабинета Herriot образовать новое министерство Briand'у не удалось, но сделал это Painlevé, приглашенный президентом республики после отказа Briand'a.

По конституции президент республики назначает министров и сусекретарей, но, как уже указывалось, на деле будущий премьер приглашает себе сотрудников по кабинету. Он, разумеется, не вполне свободен в выборе, а должен считаться с желаниями тех фракций, которые обеспечат ему большинство в палатах. Все-таки президент республики может оказывать моральное воздействие на политических деятелей, побуждая

---

1) Напр. „Matin“ от 12—15 апреля 1925.

их войти в министерство, как это было во время кризиса после ухода Herriot, когда президент побудил Briand'a участвовать в кабинете Painlevé. Возможно, конечно, и наоборот: президент республики признает какое-либо лицо нежелательным в составе формируемого кабинета, и побуждает будущего премьера отказаться от этого сотрудничества, или же прямо сам предлагает от себя кандидатов. Так происходило при президенте Мас-Махон'е, который сохранил за собой право приглашения на посты министров военного, морского и иностранных дел<sup>1)</sup>. Но развитие президентского института в вышеописанном духе устранения от активной политики не оставляет больше места для столь решающей роли президента, который и при выборе личного состава министерства может вмешиваться лишь в качестве советника, но не решающего фактора. Если налицо разногласие между президентом республики и будущим премьером относительно приглашаемых лиц, последний всегда может отказаться от образования кабинета, а президенту остается лишь найти лицо, более сговорчивое. Тем не менее, при ответственности и всепоглощающей активной роли премьера, вряд ли возможны на этой почве серьезные претензии со стороны президента республики. Близкий к этому случай имел место при назначении президентом республики Millerand'ом своего первого министерства. До выборов в президенты республики Millerand был премьером; избранный в президенты республики, Millerand надеялся играть более активную роль в качестве президента. Он и думал назначить министерство, которое осталось бы тем же старым министерством, премьером которого он был, назначив только нового премьера. Из этих соображений возникло министерство Leygues'a 24 сентября 1920 г. Этот кабинет состоял из тех же лиц, которые входили в кабинет Millerand'a, а этого последнего заменил на председательском кресле Leygues. Но этого мало; на заседании палаты депутатов 25 сентября 1920 г., при прочтении декларации министерства, Leygues прямо заявил: „... le ministère qui se présente devant vous est composé des hommes qui furent les collaborateurs dévoués de la politique à laquelle l'assemblée nationale

---

1) Zévoort, о. с., т. II, p. 310 рассказывает, что это имело место при сформировании кабинета Jules Simon'a, который согласился принять на себя обязанности премьера при этом условии.

a donné une consécration éclatante en élevant le président du conseil d'hier à la plus haute magistrature de la République. Appelé par la confiance de l'État au redoutable honneur de lui succéder à la tête du gouvernement je m'inspirerai de son exemple: nous nous appliquerons à continuer son programme et son oeuvre <sup>1)</sup>“.

Такие слова прямо указывали на возможность какой-то личной власти и политики президента республики, который, участвуя в совете министров, окажет несомненно давление в желанном ему духе на своих прежних сотрудников, усвоивших его программу и дело; премьер же Leugues будет в каком-то неопределенном положении пред палатами, представляя не свою политику, а прикрывая политику президента республики. На несообразность эту указал оратор социалистов Bracke: „pour la première fois nous voyons installer au banc du gouvernement un ministère dont les collaborateurs ont été choisis non par le chef responsable mais par un homme irresponsable. Il est entendu . . . par un communiqué émanant de l'Elysée qui a paru naturellement dans toute la presse, que le même ministère est maintenu. On n'en a changé que le chef . . .“ Правда, палата, созванная для экстраординарной сессии, которую желала закончить скорей, не была склонна к обширным дебатам и поэтому вотировала доверие кабинету, но все-таки условия президентского режима были на-лицо. Ближайшая очередная сессия, открывшаяся 11-го января 1921 г., на следующий же день, 12 января, свергла этот эфемерный кабинет Leugues'a, просуществовавший немного более трех месяцев во время вакансий парламента <sup>2)</sup>. Таким образом, формирование кабинета даже косвенно не должно исходить от безответственного президента, а должно быть целиком делом ответственного министра-президента.

Как только кабинет сформирован, список министров и других членов кабинета представляется его премьером президенту республики на одобрение и утверждение. Затем публикуется от имени президента декрет о состоявшемся назначении новых министров и отставке прежних.

Когда состав нового кабинета опубликован в Journal Officiel, то формальная сторона дела закончена; кабинет окончательно

1) См. J. O., Déb. parl., Ch. d. Dép., séance du 25 septembre 1920.

2) См. J. O., Déb. parl., Ch. d. Dép., 1921, janvier.



сформирован и должен принять дела у своего предшественника; это делается без особого церемониала каждым министром отдельно в своем министерстве. Полномочия прежнего тем самым полностью кончились.

Но чтобы новый кабинет был фактически жизнеспособен, он должен представиться палатам и получить от них вотум доверия. Первым делом министерства является поэтому выработка декларации, которая составляется с большим вниманием; так, кабинет *Painlevé* посвятил этому четыре заседания, после чего декларация была доложена в заседании *conseil des ministres* под председательством президента республики, который ее также одобрил.

Конечно эта декларация не может быть фактически сюрпризом для палаты; в таком случае исход прений по ее поводу был бы гадателен и мог бы оказаться для нового кабинета неожиданным. Кабинет, призванный к власти, должен делать все, чтобы оказаться достойным ее и не потерять доверия палат раньше действительного осуществления своей программы. Премьер поэтому до прочтения декларации министерства старается заручиться наперед поддержкой тех групп парламента, которые ее обещали; так, сформировав министерство в апреле 1925 г., *Painlevé* имеет в течение всего дня, предшествующего чтению декларации, совещания с разными политическими группами по поводу декларации, и отдельные группы до заседания палат определяют свое отношение к предстоящей декларации. Фактически следовательно отношение парламента к министерству и его декларации уже установилось, и чтение последней, как и прения по ее поводу только формально, публично, пред всей страной демонстрируют то, что ранее достигнуто за кулисами.

Чтение декларации происходит на первом заседании парламента по назначении министерства<sup>1)</sup>, одновременно в обеих

---

1) Во время войны в 1915 году, по образовании кабинета *Briand'a*, министерство медлило с прочтением декларации, так что на первом заседании палаты, 30 октября, где министерство уже присутствовало, пред'явлена была интерпелляция относительно политики правительства, дебаты по которой однако по просьбе *Briand'a* были отложены до другого заседания, 3 ноября, когда министерство прочло свою декларацию. (*Annales de la Ch. d. Dép., Débats*, 1915, octobre — novembre).

палатах<sup>1)</sup>: премьер читает в палате депутатов, а министр юстиции (*garde des sceaux*) в сенате<sup>2)</sup>. Чтение декларации, как и всякого другого сообщения правительства, должно иметь место безотносительно к приему, какой ему оказывают палаты: реплики между членом кабинета, читающим декларацию, и членами палат недопустимы, хотя перерывы чтения оппозицией происходят часто. Pierre пишет, что по распоряжению правительства декларация затем выставляется во всех коммунах республики<sup>3)</sup>.

Для министерства имеет наибольшее значение прием, оказываемый декларации палатой депутатов, поэтому прения по поводу декларации происходят в первую очередь здесь. Эти прения открываются не непосредственно в связи с прослушанной декларацией, а на основании интерпелляций, пред'являемых правительству по поводу его общей политики или же каких либо ее отраслей: финансовой, внешних дел и т. д. Интерпелляции пред'являются преимущественно оппозицией, хотя конечно возможно это и со стороны фракций, поддерживающих кабинет. В зависимости от остроты политического момента число интерпелляций сильно колеблется: так напр. в сентябре 1920 г. министерству Leugues'a пред'явлены были только 2 интерпелляции, а спустя четыре месяца в январе 1921 г. кабинету Briand'a — 20 интерпелляций<sup>4)</sup>. Если палатыотируют принятие интерпелляций и новый премьер выражает согласие на немедленное обсуждение — что почти всегда имеет место<sup>5)</sup> — то открываются прения.

1) В 1916 г., после обновления кабинета Briand'a 13 декабря, декларация повидимому в сенате не читалась, по крайней мере в протоколах сената чтение декларации не отмечено.

2) Это не всегда соблюдается: по образовании кабинета Ribot в июне 1914 г. декларация министерства читалась в сенате министром внутренних дел (*Annales d. Sén., Déb., 1914, juin*).

По Pierre (*Traité-Suppl., 1914, p. 797*) прочтение декларации в обеих палатах назначается по возможности в один и тот же час.

3) Он замечает при этом, что: „*les mouvements notés par les sténographes des Chambres ne sont jamais reproduits dans le texte affiché, par l'excellente raison que chacune des deux Chambres peut accueillir différemment la même déclaration*“ (*Traité, 2-e éd., 1902, p. 772, note 3-a*).

4) J. O., *Déb. parl., Ch. d. Dép., séances du 25 sept. 1920 et du 20 janv. 1921*. По поводу большого числа интерпелляций деп. Laniel делает замечание: *il y en a pour toute l'après!*

5) По обновлении кабинета Poincaré 29 марта 1924 г., прочтение декларации министерства имело место 31 марта, однако дебаты по поводу

Прения имеют различную продолжительность: они могут быть коротки и кончаться на том же заседании, как это произошло после декларации кабинета Leugues'a в сентябре 1920 года, но могут иногда продолжаться несколько дней, как напр. по преобразовании в марте 1924 г. кабинета Poincaré, когда дебаты продолжались три дня. Во время прений ораторы могут касаться не только программы министерства, но и личностей министров, их прошлого и настоящего; это — прения политические в самом широком смысле слова, поэтому оппозиция и руководящее большинство палаты охотно пользуются случаем для взаимной критики, и нередко эти прения связаны со скандальными сценами и выходками. Сформирование кабинета всегда означает для известного числа честолюбивых политиков, оставшихся вне круга призванных, крушение их надежд на неопределенное время; естественно поэтому встретить некоторую горечь и раздражение со стороны тех или других парламентариев, что может иметь свое отражение в прениях по поводу декларации.

Мы уже указывали, что отношение фракций к декларации определено заранее, и выступления фракционных ораторов имеют собственно целью информировать своих избирателей о мотивах того или иного отношения фракции к новому министерству. Поэтому результат этих прений также заранее известен. Палата, заслушав декларацию и речи депутатов и министров, заканчивает прения принятием формулы перехода к очередным делам. Если формул несколько, то ради сокращения процедуры голосования министерство связывает с приоритетом той формулы, которая представлена его сторонниками, вопрос о доверии, как напр. это имело место 21 апреля 1925 г. при голосовании доверия кабинету Painlevé. Большинство, очевидно, может голосовать только в желанном для министерства смысле, раз поддержка ему обеспечена. Мы и видим, что в истории парламентаризма третьей республики новое министерство всегда встречает доверие палаты, хотя был единичный случай, когда министерство осталось в меньшинстве при голосовании его декларации: произошло это с кабинетом Ribot 12 июня 1914 г., который по прочтении декларации не нашел поддержки большинства палаты и тотчас же подал в отставку<sup>1)</sup>.

интерпелляциям, по просьбе Poincaré, были отложены на 1 апреля (J. O., Déb., Ch. d. Dép., 1924, mars — avril).

1) „Это небывалый случай“ („un échec sans précédent“), пишет Sei-

Для министерства и его декларации имеют решающее значение прения и голосование в палате депутатов. Последняя решает, какая политика должна стать девизом дня, поэтому здесь бывают мобилизованы главные силы кабинета; здесь выступает премьер, а также те члены кабинета, кои представляют в своем лице определенные политические и практические программы. Так напр. при прениях по поводу декларации кабинета Painlevé 21 апреля 1925 г. на трибуне появляются помимо Painlevé еще коллеги его по кабинету Briand и Caillaux. Иначе поставлено чтение декларации в сенате, где правительство представлено министром юстиции. И здесь с внешней стороны происходит то же самое, что и в палате. Но все-таки, не сенат желает решать вопрос о политике дня. Поэтому, хотя и здесь по прочтении декларации пред'являются оппозицией интерpellации министерству, им не дается однако дальнейшего хода. Обыкновенно *garde des sceaux* ссылается на традицию отсрочивать назначение дня обсуждения этих интерpellаций до момента, когда председатель совета министров сам будет присутствовать в сенате, „будучи в настоящий момент задержан в палате депутатов“. На чисто формальном основании — отсутствие премьера, задержанного в палате депутатов — в Сенате нет ни прений ни вотума доверия правительству, а происходит лишь выслушание правительственной декларации. Сенат этим не отказывается от предоставленного ему конституцией права вотировать доверие или недоверие со всеми последствиями для министерства, но лишь отсрочивает момент для этих волеизъявлений.

Если вотум доверия палаты депутатов имеется, министерство окончательно утверждено во власти: юридическое назначение президентом республики получило политическую санкцию парламента. Повидимому роль сената при этом совершенно затупевана, так как его отношение к правительству не получает явного формального выражения. По конституции <sup>1)</sup> министерство должно пользоваться доверием обеих палат, будучи

---

gnobos (Lavissee-Seignobos, p. 287). Конечно Ribot недостаточно осведомился о настроениях палаты и заранее не заручился поддержкой, чем и объяснимо немедленное падение его кабинета.

Впрочем с июля 1926 г. можно зарегистрировать второй подобный же „échec“ — вотум недоверия кабинету Herriot.

1) См. цит. стр. 66, прим. 4-е.

ответственным пред ними. При образовании нового кабинета ответственность эта пред палатой депутатов подчеркивается и декларируется со всей силой, и можно говорить о преобладающей роли этой палаты в вопросе о доверии. Тем не менее, не следует заключать о второстепенном значении сената по данному вопросу, хотя сенат свое отношение к министерству не рекламирует с той же энергией, как палата. Имело собственное место некоторое распределение ролей в данном вопросе между обеими палатами, согласно вообще их политическому значению среди учреждений республики. Французские публицисты расходятся во мнениях относительно политического значения сената<sup>1)</sup>. Здесь, с одной стороны, можно выделить мнение Esmein'a<sup>2)</sup>, который отрицает за сенатом право свергать министерство вотумом недоверия, а с другой — мнения Duguit<sup>3)</sup> и Moreau<sup>4)</sup>, признающих в этом отношении сенат совершенно равноправным с палатой депутатов. Среднее место желает занимать Naugion<sup>5)</sup>, по воззрению коего собственно все в инициативе кабинета: если премьер, чтобы оказать давление на голосование, желает поставить вопрос о доверии пред сенатом, то он в праве это осуществить и в случае отрицательного вотума должен сделать, как оставленный в меньшинстве, все конституционные выводы; но сенат не в праве сам ставить *question de défiance* — кабинет не обязан в таком случае после вотума недоверия подать в отставку.

---

1) Правда, этот вопрос уже именуется „*question d'école*“ (Esmein-Nézard, *Éléments de droit constit.*, 1921, 7-e éd., t. II, p. 256: „*notre problème semble donc de plus en plus tomber au rang de question d'école*“).

2) *о. с.*, pp. 231—246.

3) *Traité*, 1924, t. IV, p. 846—860 (§ 55).

4) *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 7-e éd., 1911, p. 372—374.

5) *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 419, note 1<sup>o</sup> и 2<sup>o</sup>.

## Глава шестая.

# Правительство при парламентаризме.

(Продолжение.)

### § 1. О способах разрешения министерских кризисов согласно французской парламентской практике.

Мы выше заметили, что французская парламентская практика создала приемы и основания, на коих покоятся между-партийные соглашения при формировании министерств. Остановимся теперь на рассмотрении того интересного материала, который дает парламентская практика третьей республики.

Согласно английским парламентским обычаям, положенным в основу классической теории парламентаризма, министерство должно быть политически однородно (*homogène*) и поэтому взято из одной партии. Это правило имело своих приверженцев и среди старого поколения французских парламентариев, преклонявшихся пред английским парламентаризмом, и в первую половину существования третьей республики действительно делались попытки в этом направлении, однако все они кончались неудачно. В ноябре 1881 г. Gambetta, призванный к образованию министерства, после неудачной попытки сформировать кабинет, в который вошли бы все вожди республиканцев, образовал кабинет из своих единомышленников. Министерство политически совершенно однородное отвечало теоретическим требованиям и, казалось бы, должно было быть долговечным. На деле это министерство Gambetta оказалось одним из наиболее кратковременных, просуществовав только 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> месяца. Вторая попытка того же рода была сделана 12 лет спустя Casimir-Perier, который в декабре 1893 г. сформировал однородное умеренное министерство; но и это последнее просуществовало недолго, менее полугода. Неудача этих министерств кроется в значительной мере в самой идее

их: образовать сильный единомыслящий кабинет лицом к лицу с парламентом, где при множестве партийных группировок единомыслие отсутствует, и наоборот господствует постоянный разлад политических стремлений. Очевидно, кабинет политически единомыслящий по характеру совершенно не соответствует духу самого народного представительства, от поддержки которого зависит однако существование кабинета. Мало того, в центре сплоченного единомыслящего министерства стоит всегда сильный премьер-министр, и есть следовательно в значительной мере возможность установления личного режима и авторитета, что противно существу французского парламентаризма<sup>1)</sup>.

Позднейшие попытки радикалов образовать однородное радикальное министерство — Bourgeois (1895—6) и Brisson (1898) — были столь же безуспешны, как выше описанные: оба просуществовали менее полугода, при чем первое было оставлено в сенате несколько раз в меньшинстве.

Однородные партийные министерства являются лишь редкими исключениями при французских условиях. Нормальный тип здесь коалиционное министерство, т. е. министерство, в состав коего входят представители разных партийных групп и программа деятельности которого представляет собой соглашение между фракциями, а не является программой какой-либо одной партии. При образовании этого типа министерств парламентская практика пользуется двоякого рода приемами.

---

1) Так напр. характеризует отношение одной части республиканского большинства палаты к Gambetta следующий анекдот: „Gambetta fut interpellé sur la nomination du chef d'Etat major. Comme il faisait signe au ministre de la guerre de ne pas répondre, un dissident de l'extrême gauche, le journaliste Maret cria: „Ne parlez pas, César lè défend.“ — Parlez français, répondit Gambetta. — „Soit, répliqua Maret, je dirai Vitellius.“ (Lavissee-Seignobos, p. 86).

Не менее ярко иллюстрирует положение кабинета Casimir-Perier следующий отрывок из Zévort, Histoire de la 3-e République (vol. IV, p. 258): „Porté d'une situation plutôt honorifique à une situation militante, il (Casimir Perier) faisait espérer aux uns, craindre aux autres un véritable homme de gouvernement, résolu, énergique, ayant le sentiment des nécessités du moment, bien décidé à relever le principe d'autorité, à souder solidement les éléments épars de la majorité; non moins décidé à prouver à l'étranger que l'esprit de suite entrainait enfin dans notre politique extérieure, que nous étions un pays avec lequel on pouvait et on devait compter. Jamais, depuis

Наиболее часто применяется т. н. концентрация<sup>1)</sup> фракций. Поводом к использованию этой последней послужили общие политические условия в первые десятилетия существования третьей республики. В первое время республики вопрос о самой форме государства оставался открытым, по крайней мере в среде самого парламента имелись монархические течения, враждебные республиканской форме правления и готовые ее свергнуть. Это антиконституционное настроение манифестировалось открыто, и выборы в палату депутатов показывали, что и в массе населения монархические симпатии находили довольно широкий отклик. Республиканское большинство парламента не только являлось в этих условиях представителем известных интересов и политических идей, но считало себя защитником самой конституции против антиконституционных стремлений монархического меньшинства парламента. Ясно, что между большинством и меньшинством парламента в таких условиях не могли установиться чисто парламентские отношения, в силу которых обе половины парламента участвовали бы в образовании министерств на равных началах, и была бы возможна при этом последовательная смена ролей большинства и меньшинства. Для республиканской левой антиконституционная правая была неизбежным злом, с которым первая считалась иногда с большей опаской, иногда с меньшей, не привлекая никогда представителей правой к прямому участию в политических комбинациях для сформирования министерства. Правительства могли быть только республиканские, принципиально враждебные неконституционной монархической правой. Логичным казалось тогда, что ми-

le grand Ministère, l'avènement d'un homme politique à la direction des affaires n'avait provoqué plus vifs sentiments de curiosité ou d'espoir. Tout avait le sentiment que l'on se trouvait enfin en présence de quelqu'un... (разверстка наша).

1) Название „концентрация“ употребляется нами в более широком смысле, чем оно обыкновенно понимается французскими политиками, говорящими собственно о „concentration républicaine“: так называется объединение республиканцев разных нюансов за исключением ультра-умеренных и революционеров (Carrère et Bourgin, Manuel des partis politiques en France, 1924, p. 14). Все-таки, Seignobos говорит о концентрации, как об объединении не только умеренных республиканцев и радикалов, но и радикальных групп, допуская таким образом более широкий смысл слова „концентрация“. У нас „концентрация“ обозначает вообще коалицию фракций французской палаты в отличие от коалиций, свойственных парламентаризму везде.



нистерства могут опираться только на республиканское большинство палаты; потерявши это большинство, министерство не имело уже, нужной ему идейной поддержки в палате и должно было подавать в отставку. Поддержка же министерства большинством, в котором антиконституционная правая занимала решающее положение, почиталась недостаточной, так как компрометировала конституционный дух министерства. Когда в 1879 г. большинство, вотировавшее доверие кабинету Waddington'a, не слагалось из республиканского большинства, а напротив большая часть республиканцев составляла меньшинство, враждебное министерству, кабинет подал все-таки в отставку. Правая не принималась в расчет, она не могла играть никакой роли при решении вопроса о том, имело ли министерство поддержку в палате или нет. Кабинеты ставили не раз вопрос о доверии с заявлением, что они считают себя свергнутыми и оставят власть, если не могут иметь поддержки левого, республиканского большинства<sup>1)</sup>.

Если борьба против правых на выборах иногда объединяла всех республиканцев, как напр. в 1877 г., то все-таки республиканцы не представляли собой единой парламентской фракции, а распадались по нюансам на группы; особенно отчетливую форму принимает расчленение после образования группы радикалов со времени выборов 1881 г. После того как французский парламентаризм отверг поползновения личного режима с отставкой президента Мас-Магон'a, республиканские министерства формировались из обеих доминирующих фракций республиканцев, и вскоре общая всем республиканским группам неприязнь к правым, монархическим группам становится средством, чтобы гарантировать министерствам поддержку всех республиканцев. Отсюда развилась тактика формирования министерств путем концентрации республиканских фракций („la concentration des républicains“); впервые вполне намеренно применил эту тактику в 1885 г. Brisson, сам радикал, образовавший министерство из умеренных и радикалов<sup>2)</sup>. С тех пор система концентрации стала употре-

1) См. Bloch, R.: *Le régime parlementaire en France sous la troisième République*, p. 103. — Таково напр. заявление Rouvier в 1887 г. (Lavissee-Seignobos, p. 126).

2) Lavissee-Seignobos, p. 112 („Le début de la politique de concentration républicaine“).

бляться наиболее часто при министерских коалициях<sup>1)</sup>, при чем встречаются следующие комбинации.

Для Brisson'a концентрация сводилась к примирению правого и левого крыла республиканцев: умеренных и радикалов, чтобы общими усилиями отразить консервативные стремления, враждебные республике. Концентрация в этом случае представляла объединение всех республиканских фракций, но позднее правая опасность потеряла свою актуальность, после того как клерикалы примирились с республикой; только в виде исключения эта опасность могла стать угрозой, как это было во время дела Dreyfus'a при образовании министерства Waldeck-Rousseau в 1899 г. Концентрация перестала быть объединением всех республиканских фракций, и носила теперь характер объединения левых фракций на различном протяжении, так как в среде самих республиканцев встречаются непримиримые течения; дело стало особенно затруднительным со времени основания социалистической партии. Если встречаются концентрации умеренных республиканцев и радикалов (хотя бы и не всех оттенков), то невозможно уже объединение умеренных, радикалов и социалистов. Но зато мы встречаем теперь концентрацию одних лишь левых элементов: радикалов и социалистов, за исключением умеренных республиканцев; это т. н. комбинация Bloc des gauches, обнимавшая социалистов и радикалов и направленная против всякой реакции: политической, социальной и религиозной<sup>2)</sup>. Этот вид концентрации часто применялся в десятилетие, предшествующее мировой войне (1904—1914), и последним применением его является политика объединенных радикальных и социалистических групп cartel'я в настоящую 13-ую легислатуру (1924—1928).

Система концентрации способна обеспечить министерствам более продолжительное существование: самые продолжительные министерства 3-ей республики (Waldeck-Rousseau, Combes, Clemenceau) были образованы по принципу концентрации. Участниками концентрации являются фракции, которые не расходятся в принципиальных точках зрения, вытекающих из политических или социально-экономических целей и

1) Со времени кабинета Brisson (1885) до начала мировой войны (1914) на 37 министерств можно насчитать 21 министерство de concentration.

2) См. Carrère et Bourgin, Manuel des partis politiques en France, 1924, p. 17.

идей; поэтому концентрации не может быть ни между роялистами и республиканцами, ни между радикалами и коммунистами. Концентрация допускает расхождение взглядов на средства и способы, коими могут быть достигнуты определенные социально-политические цели, признаваемые всеми участниками концентрации: поэтому концентрация возможна между умеренными республиканцами и радикалами, и даже иногда, по некоторым вопросам, социалистами. Правда, концентрация затрудняет проведение положительных мероприятий, так как сохраняется расхождение во взглядах на способ и порядок осуществлении тех или иных мер; поэтому, особенно в первую пору концентраций, встречаются министерства, не имеющие положительной законодательной программы или ограничивающие ее лишь немногими практическими задачами (Brisson 1885, Goblet 1886 и др.).

Понятно, что министерствам концентрации ставили в упрек их непродуктивность и нерешительность, и в первое время их образования они допускались лишь как способ объединенной борьбы против антиконституционных стремлений оппозиции. Как только стали считать эту опасность миновавшей, система концентрации была объявлена бесполезной<sup>1)</sup>. Действительность однако показывала обратное, и реальность идеи концентрации при французском парламентаризме дает себя знать постоянно. Хотя эта система обязана своим происхождением чисто отрицательной потребности отразить антиконституционные стремления, полезность ее имеет все-таки гораздо более широкую положительную основу: необходимость объединения в данный политический момент наиболее работоспособных элементов парламента, которые, будучи взяты в отдельности, бессильны образовать министерство. Одна из фракций, входящих в концентрацию, нередко играет доминирующую роль. В министерстве Waldeck-Rousseau руководящее положение принадлежало умеренным республиканцам, радикалы же являлись сотрудниками; напротив, в министерстве Combes руководство принадлежало радикалам, умеренные же были

---

1) Ср. Bloch, R., о. с., р. 120 et suiv.

В середине 90-х годов прошлого столетия образование концентрационных министерств некоторое время действительно не удается.

сотрудниками<sup>1)</sup>. В состав концентрационного министерства входят всегда представители от двух или нескольких групп, поэтому самый личный состав кабинета выражает уже характер данной комбинации. До министерства Clemenceau (1906—1909) объединение обнимало справа все республиканские группы, влево же оно простиралось только до группы радикалов, но позже концентрация переместилась немного, обнимая иногда и социалистов, но исключая правых. В общем концентрация является комбинацией средних политических течений, могущих быть согласованными, хотя во Франции, в виду местных условий, эта комбинация чаще всего имеет левый уклон, реже умеренный. Концентрация в последнее время получила столь большую протяженность, что в министерство Poincaré в июле 1926 г. вошли представители всех главных республиканских фракций, за исключением лишь крайних элементов; такие концентрации получили особое название — *union nationale*<sup>2)</sup>.

В первое время концентрации, как мы уже отметили выше, министерства не всегда имели определенную программу деятельности, а были лишь т. н. министерствами *d'attente*, как их именовали тогда; они были как бы деловыми кабинетами, будучи в то же время все-таки парламентскими министерствами, так как состав их был взят из среды активных политиков. Позднее концентрационные кабинеты имеют уже вполне определенные программы деятельности, как напр. министерство Waldeck-Rousseau, которое подало в отставку, исчерпав свою программу, или министерство Clemenceau (1906—1909),

1) В этом смысле иногда замечается регулярное чередование ролей между умеренными и радикалами:

министерство	Waldeck-Rousseau	1899—1902,	руковод.	умеренных
"	Combes	1902—1905,	"	радикалов
"	Rouvier	1905—1906,	"	умеренных
"	Sarrien, позже			
	Clemenceau	1906—1909,	"	радикалов

2) Не следует смешивать систему концентрации с теми исключительного характера коалициями, которые формировались во время войны 1914—1919 гг., как *union sacrée* для отражения внешнего врага. Политическая борьба внутри государства временно (хотя и не вполне) была приостановлена, парламентаризм в его нормальных формах перестал функционировать, и между политическими группами установились исключительные временные отношения. Концентрация является способом организовать сотрудничество фракций парламента для правления страной при более или менее нормальных условиях.

поставившее себе обширную левую программу, но успевшее осуществить только малую часть ее. По смыслу концентрации, программа этих министерств есть соглашение между группами парламента, но все-таки концентрационный характер кабинета следует познавать не по этой согласительной политике, которая может быть усвоена и партийным кабинетом, а лишь по непосредственному личному участию в нем представителей разных политических групп; только при этом условии коалиция получает всестороннее и наиболее полное выражение<sup>1)</sup>. После выборов 1910 г. можно отметить некоторое изменение общего духа политики концентрации. За десять лет до этого Waldeck-Rousseau образовал еще министерство концентрации „для защиты республики“, подчеркивая таким образом традиционную вражду к правой; в 1910 г. Briand желает уже образовывать концентрационный кабинет, который должен вести политику независимую от стремлений групп, надпартийную „politique d'apaisement“, как называет ее Seignobos<sup>2)</sup>. Этим концентрация по духу приближалась бы к другому политическому приему, практикуемому французским парламентаризмом.

Тенденция к объединению республиканских фракций создала концентрацию; но когда стимул к этому в виде правой опасности отсутствовал, республиканские фракции были иногда далеки от объединения. Поэтому уже в 80-х годах прошлого столетия встречается другая политическая комбинация для поддержки кабинета: это — сближение умеренных республиканских и правых элементов, „центра“, с исключением левых и крайних правых. Эта комбинация была возможна, когда республиканский центр был достаточно силен, чтобы дать свое министерство, как напр. после выборов 1893 г., или вследствие образования сильной группы умеренных республиканцев в самой палате, как это произошло во время 4-ой легислатуры (1885—1889) с возникновением *union gauche*. Личный состав министерства берется в этом случае из среды умеренных республиканцев, которые обеспечивают себе поддержку правой (преимущественно умеренных католиков) тем, что министерство отказывается от агрессивной политики во вред интересам

1) Не был поэтому министерством концентрации 3-ий кабинет Ribot (1895 г.), по составу однородно умеренный, но с программой *de conciliation* (Lavissee-Seignobos, p. 183).

2) Lavissee-Seignobos, p. 275.

последней<sup>1)</sup>. Так в 1887 г. кабинет Rouvier приостановил враждебную политику против клерикализма, провел экономию в бюджете, не вводил новых налогов и т. д., чем купил себе нейтралитет правой части палаты. Это — первоначальное выражение политики d'apaisement, как называется и сама комбинация в отличие от concentration. Таким образом, прием d'apaisement, примирения, состоит в том, что умеренно-республиканское министерство, взятое из сильного республиканского меньшинства, ищет для своей политики поддержку не республиканского большинства палаты, а большинства, слагающегося из республиканцев и правых. Министерство по составу обыкновенно однородно республиканское, в него правые элементы не входят, но программа его деятельности направлена не на объединение республиканских фракций, а на примирение с правыми. При этой комбинации следовательно решающее значение имеет не состав кабинета, а его программа, имеющая целью получить поддержку большинства палаты. При французском парламентаризме однако условия, благоприятные для этой комбинации, повторяются далеко не часто, и министерства d'apaisement возможны здесь гораздо реже, чем министерства концентрации. Мы встречаем их в 4-ую (1885—1889) и 6-ую (1893—1897) легислатуры; сюда относятся: министерство Rouvier 1887 г., просуществовавшее немного более полугода, министерство Casimir-Perier (1893—94) и особенно министерство Méline (1896—1898), которое имело против себя оппозицию всех левых фракций (union progressiste, radicaux, radicaux-socialistes, socialistes), а за себя — центр и консерваторов, боявшихся социализма<sup>2)</sup>; заручившись постоянным большинством в 50—80 голосов, кабинет Méline'a просуществовал более 2-х лет и является одним из наиболее долгих министерств третьей республики. Возврат к политике примирения после ряда концентрационных кабинетов замечается после выборов 1910 г., когда Briand при сформировании второго своего министерства порвал с социалистами и поэтому вынужден был искать поддержки правых республиканцев, но его кабинет не просуществовал и четырех месяцев.

---

1) Это представлялось возможным особенно с тех пор, как часть католиков признала республику и образовала в палате группу ralliés.

2) См. Lavissee-Seignobos, p. 191.

Министерства d'apaisement являются вполне естественными звеньями той цепи меняющихся кабинетов, которую представляет собой во-вне парламентский режим 3-ей республики: активная политика левого большинства — а левое большинство наиболее частое явление во французской палате —, получившая выражение в соответствующих законах, может создать политическую конъюнктуру, в коей является разумным сдержанное применение правительством этих законов — отсюда сформирование министерства d'apaisement. Но этим министерствам всегда ставили в упрек, что они не демонстрируют достаточно явно своего республиканского духа, либо непоследовательны в своей деятельности<sup>1)</sup>.

При парламентаризме не всегда удается образовать парламентские министерства. Это бывало и во Франции, где во время президенства Carnot встречаются два т. н. деловых министерства (ministères d'affaires), в которых председательствовал Tirard (в 1887 и 1889 г.), при чем второе из них просуществовало более года. Но эти министерства — редкие исключения, и базис, на котором они формируются, лежит уже вне плоскости принципов и условий парламентаризма. Деловые кабинеты предполагают некоторую конъюнктуру личного президентского режима, следовательно не вполне развившийся парламентаризм; там, где парламентаризм окончательно и прочно установился, как во Франции в настоящее время, образование делового кабинета может быть лишь результатом неудачных стремлений к восстановлению президентского авторитета, как это имело место при назначении президентом Millerand'ом министерства d'affaires François-Marsal после майских выборов 1924 года.

Отмечаем также следующее обстоятельство, характерное для французского парламентаризма. Можно спросить, какова политическая окраска министерств при этом режиме, и что

---

1) Так в 1893 г. Millerand, критикуя деятельность кабинета Casimir-Perier, говорил, что министерство должно „ou orienter sa politique à gauche pour réaliser les réformes sociales, ou s'appuyer sur l'Église et la haute banque, sur toutes les forces du passé, pour conserver tous les abus.“

В 1898 г. при свержении кабинета Méline'a радикалы прямо требовали, чтобы кабинет порвал с правой не двусмысленными заявлениями, а решительно формулировал бы свое положение, чтобы дать республиканцам в начале новой легислатуры некоторое успокоение (Annales de la Ch. d. Dép., séance du 13 juin 1898, p. 160 — речь Brisson'a).

В 1910 г. радикалы, поддерживавшие министерство Briand'a, все-таки следили за его деятельностью с недоверием (Lavissee-Seignobos, p. 277 et s.).

говорит нам в этом смысле полувековая смена французских кабинетов? Приложенная в конце исследования таблица министерств 3-ей республики позволяет нам сделать по этому поводу некоторые общие заключения. В начале этой эпохи, во время президентства Мас-Магон'а, мы встречаем ряд „правых“ министерств; это собственно были монархистские министерства, преследовавшие политику реставрации монархии во Франции, и противопоставались они республиканским элементам, как „левым“. В это время однако парламентарная республика еще не утвердилась, поэтому нормальные черты режима не могли ясно сказываться. Последовательное развитие парламентаризма началось только с президентства Jules Grévy, когда республиканские партии приобрели бесспорный перевес над монархическими. Политической физиономии кабинетов с этого времени можно дать следующую общую характеристику.

Прежде всего, мы не встречаем крайних министерств. Пока радикалы были крайним элементом, они не участвовали в министерских комбинациях; но с 80-х годов, когда появились социалисты, замечается уже активное участие радикалов в правительстве. Социалисты по партийным соображениям до сих пор воздерживаются от вступления в „буржуазные“ министерства — исключение имело место во время *union sacrée* в годы мировой войны —, но все-таки они поддерживают политику министерств левого уклона (Herriot), чем отличаются от коммунистов, самого крайнего элемента парламента, занимающего непримиримую позицию. Точно также крайние правые элементы отстраняются от активного участия в министерствах, хотя иногда поддерживают отдельные политические шаги правительства. Министерства поэтому формируются всегда из элементов более или менее умеренных: в большинстве случаев это — комбинация умеренных республиканцев и радикалов, хотя встречаются иногда чисторадикальные министерства (за последние десятилетия) или же умеренно-республиканские без радикалов (в более ранние десятилетия). Впрочем в партийных группировках заметны за полвека любопытные сдвиги: считавшиеся ранее более левыми группы вообще передвигаются вправо<sup>1)</sup>. Так, группа прогрессистов, которая

1) Ср. J. Carrère et G. Bourgin, *Manuel des partis politiques en France*, 1924, p. 17: ... „chaque parti, considéré en particulier, évoluait vers la droite à mesure qu'il se rapprochait du pouvoir“.



шла нередко с радикалами, в 10-ую легислатуру оказывается уже в среде правой оппозиции; радикалы же, в 80-е годы образовавшие левый фланг палаты, со середины 90-х годов все более подвигаются к центру, составляя в настоящее время главный умеренный элемент палаты. В самой палате это получило наглядное выражение в порядке размещения скамей фракций: напр. в палате 1914—1919 гг. группа „левых“ республиканцев занимала места в правом центре<sup>1)</sup>.

Следует отметить и то, что с возрастанием числа парламентских фракций увеличивается и число групп, активно участвующих в министерских комбинациях. В 3-ю легислатуру (1881—1885) имелось 6 групп, и в сформировании министерств участвовали 3 группы, т. е. 50%; в 10-ую легислатуру (1910—1914) число групп увеличилось до 9, из коих принимали участие в министерских комбинациях 5, т. е. 55%; в 12-ую легислатуру (1919—1924) соответственно на 9 групп — 6, т. е. 66%; в 13-ую (1924—1928) на 10 групп — 7, т. е. 70%<sup>2)</sup>. Измельчение групп не препятствует все большему растяжению объединения между партиями, и это понятно, так как чем больше фракций, тем у отдельных малых групп меньше шансов на активную политическую роль вне объединения с другими фракциями.

Среди 33 французских премьер-министров, считая со времени президентства Grévy (1879), имеется 10 радикалов и 4 республиканских социалиста<sup>3)</sup>, а остальных 19 можно коротко охарактеризовать, как умеренных республиканцев. Партийная принадлежность глав французских кабинетов служит новым подтверждением нашего положения, что при парламентаризме умеренные партии занимают руководящее положение, так как деятелям этих политических групп наиболее идет роль по среднику при согласовании разных стремлений и интересов причастных партийных групп.

1) *ibid.*, p. 17, а также Lavissee-Seignobos, p. 288.

2) Пропущена 11-ая легислатура, когда в виду войны заключена была *union sacrée*.

3) Сюда отнесены также Briand и Millerand, в молодости бывшие социалистами, ныне по официальным данным числящиеся во фракции республиканцев-социалистов.

## § 2. О том, как складывается большинство палаты для поддержки министерства.

Парламентарная теория требует, чтобы министерство имело доверие большинства парламента, при чем ближе не определяется, что понимать под этим большинством. Большинству противопоставляется меньшинство, и все кажется ясным, исходя из численного соотношения между обоими. Если обратиться к парламентской практике во Франции, то данные относительно голосований, выражающих доверие или недоверие министерству, обнаруживают интересные черты, свойственные парламентаризму помимо численного выражения большинства и меньшинства. Ниже мы приведем две таблицы о вотумах доверия и недоверия за 15 лет до начала великой войны: это — эпоха вполне установившегося во Франции парламентаризма, нормально здесь функционировавшего до наступления исключительных условий военного времени.

Из таблицы (стр. 102) видно, что из общего числа депутатов, колеблющегося между 557 и 599, в вотумах доверия участвовали от 60—90 %<sup>0</sup>%, следовательно все члены палаты никогда не участвовали в этих голосованиях. Несмотря на это, чаще всего министерства встречали доверие со стороны абсолютного большинства палаты, хотя, правда, это большинство не всегда было достаточно значительным, не достигая перевеса над меньшинством свыше чем в 50—60 голосов, что составляет 10 %<sup>0</sup> всего состава палаты. Можно признать за рассматриваемый период абсолютное большинство при этих вотумах нормальным явлением, относительное же большинство, каковое приходится четыре раза на 14 вотумов, — исключением. Тем не менее, министерства имеют иногда поддержку лишь фактического меньшинства палаты, и в этих случаях особенно рельефно выступает само содержание формального голосования, в частности характерное разделение на три категории той части палаты, которая не голосует за министерство: на голосующих против, воздерживающихся и отсутствующих. При определении формального большинства, вотирующего доверие министерству, в расчет принимаются только голоса, поданные за и против министерства, число же воздержавшихся и отсутствующих не учитывается. Непосредственно отношение палаты к министерству находится в зависимости от одного лишь явного выражения

Таблица 1-ая.

Вотумы доверия по поводу деклараций министерств во французской палате депутатов за период с 1899 г. по 1914 г.<sup>1)</sup>.

Министерства	ГОЛОСОВАЛИ ЗА МИН-СТВО pour	НЕ ГОЛОСОВАЛИ ЗА МИН-СТВО		
		ПРОТИВ contre	ВОЗДЕРЖАЛИСЬ abstenus	ОТСУТСТВОВАЛИ congés
1. Waldeck-Rousseau				
26. VI. 1899	263	217	61	16
2. Combes . . 12. VI. 1902	309	117	149	13
3. Rouvier . . 27. I. 1905	373	99	97	13
4. Sarrien . . 14. III. 1906	299	190	51	28
5. Clemenceau 5. XI. 1906	376	94	103	14
6. Briand, 1-e 27. VII. 1909	306	46	106	133
7. Briand, 2-e 9. XI. 1910	296	209	63	27
8. Monis . . 6. III. 1911	309	114	127	45
9. Caillaux . . 30. VI. 1911	367	173	36	15
10. Poincaré . 16. I. 1912	440	6	122	19
11. Briand, 3-e 24. I. 1913	324	77	172	20
12. Barthou . . 27. III. 1913	225	162	156	44
13. Doumergue 12. XII. 1913	283	214	76	20
14. Viviani . . 16. VI. 1914	362	139	93	5

1) Цифровые данные взяты из Journal Officiel, Débats, Chambre des Députés, и отчасти из Journal des Débats.

доверия или недоверия правительству, но этим не исчерпывается отношение всего состава палаты к данному министерству: воздержавшиеся и даже отсутствующие могут влиять на судьбу кабинета. Из приведенных в нашей таблице министерств три нашли доверие палаты только вследствие того, что значительная часть депутатов воздержалась от голосования; среди этих министерств числится кабинет Waldeck-Rousseau, самый долговечный из министерств третьей республики. Второе министерство Briand'a имело за себя 296 голосов, при чем не голосовали за него — 299, среди которых воздержавшихся и отсутствующих 90 <sup>1)</sup>. Вообще число отсутствующих невелико, оно редко превышает 30 депутатов, т. е. 5 % общего числа их <sup>2)</sup>. Гораздо значительнее процент воздержавшихся и голосовавших против: в среднем первых — 17 %, а вторых — 22 % общего числа депутатов. В отдельных случаях % воздержавшихся значительно превышал % голосовавших против, доходя почти до 30 % числа депутатов (3-е министерство Briand'a), или же в 20 раз превышая число голосовавших против (министерство Poincaré). Относительно роли воздержавшихся можно сказать, что хотя они формально не принимаются в расчет при определении политических результатов вотума, однако при парламентаризме эта категория имеет большой реальный вес. Молчаливо как бы предполагается, что кто не голосовал против министерства, тот — за министерство: воздержавшиеся ослабляют вес оппозиции, косвенно поддерживая министерство.

При вотуме недоверия замечается аналогичное явление. Для иллюстрации приведем (стр. 104) таблицу голосований, выражающих недоверие министерствам за период с 1899 по 1914 г. Если вотумы доверия имели место по отношению ко всем министерствам, то вотум недоверия относится далеко не ко всем кабинетам этого периода: значительно большая часть их покинула

---

1) Послевоенная практика знает еще более интересный случай: 22 января 1920 г. при голосовании доверия министерству Millerand'a большинство палаты составляли воздержавшиеся (299), и лишь меньшинство участвовало в голосовании: за — 272, против — 23 (J. O., Débats parl.).

2) Исключительно большое число отсутствующих (133) при вотуме доверия первому министерству Briand'a объяснимо тем, что смена министерств произошла в самом конце ординарной сессии неожиданно для всех, когда значительное число депутатов уже раз'ехалось на вакации.

Таблица 2-ая.

Вотумы недоверия министерствам во французской палате депутатов за период 1899—1914 г. г.<sup>1)</sup>

Министерства	голосовали за мин-во pour	не голосовали за мин-ство		
		против contre	воздержались abstenus	отсутствовали congés
1. Dupuy . . . 12. VI. 1899	159	296	90	33
2. Waldeck-Rousseau . . .	}	не было вотума недоверия		
3. Combes . . . . .				
4. Rouvier . . . 7. III. 1906		234	267	26   42
5. Sarrien . . . . .	}	не было вотума недоверия		
6. Clemenceau 20. VII. 1909		176	212	27   175
7. Briand, 1-oe . . . . .				
8. Briand, 2-oe . . . . .	}	не было вотума недоверия		
9. Monis . . . 23. VI. 1911		224	248	93   29
10. Caillaux . . . . .				
11. Poincaré . . . . .	}	не было вотума недоверия		
12. Briand, 3-е . . . . .				
13. Barthou . . . 2. XII. 1913		265	290	15   27
14. Doumergue . . . . .	}	не было вотума недоверия		
15. Ribot . . . 12. VI. 1914		262	306	31   1

1) Данные взяты из Journal Officiel, Débats, Chambre des Députés, и отчасти из Journal des Débats.

власть без этого вотума. Таблица показывает, что при этих вотумах вся тяжесть лежит на голосующих против министерства, но они образовывали абсолютное большинство только два раза, четыре же раза составляли относительное большинство. Численно меньшинство, голосующее за министерство, разнится от большинства обыкновенно на 25—40 голосов, что составляет лишь около 5—7 % общего числа депутатов; только при падении министерства Дурю эта разница достигла 137. Число воздержавшихся и отсутствующих абсолютно меньше, чем при вотуме доверия, но влияние их на исход голосования значительно. Падение кабинета Монис'а было результатом большого числа воздержавшихся, а кабинета Клемансеа — исключительно большого числа отсутствующих<sup>1)</sup>. Конечно, если число отсутствующих оказывает решающее влияние на вотум, то это — случайность. Воздержание же есть вполне сознательное отношение к голосованию, и оно при вотуме недоверия служит во вред министерству; можно в этом случае сказать, что кто не за министерство, тот против него, — не усиливая оппозиции, воздержание ослабляет сторонников министерства.

Вышеизложенное в связи с приложенными таблицами дает нам право сделать несколько общих замечаний относительно фактического характера тех большинств, которые образуются во французской палате депутатов для поддержки министерств.

Формальное требование парламентского режима, чтобы министерство пользовалось доверием большинства, понимается обыкновенно в том смысле, что парламент при вотуме доверия делится на две части: большинство, голосующее доверие, и меньшинство, голосующее против министерства. Разумеется, при вотуме недоверия большинство и меньшинство распределяются наоборот. Но теория слишком упрощенно представляет ситуацию, провозглашая простой принцип большинства; таблицы показывают, что фактическое отношение министерства к парламентскому большинству сложнее. Правда, министерства имеют обыкновенно доверие фактического большинства палаты, но если бы это большинство было обязательным условием для того, чтобы министерства могли принимать

1) Ср. прим. 2-е на стр. 103. Значительнейшая часть отсутствующих принадлежала к сторонникам кабинета Клемансеа (см. Lavissee-Seignobos, p. 267).

власть или оставаться у власти, то образование министерств при парламентаризме значительно затруднилось бы. Наши таблицы показывают, что не всегда большинство палаты вотирует доверие министерству, а лишь большинство участвующих в вотуме. Так как формальное и фактическое большинство палаты при этих вотумах не совпадают, то можно сказать, что при вотуме доверия необходимо, чтобы формальное большинство было всегда за министерство, но на деле это большинство может быть меньшинством палаты. Таким образом возможны фактически министерства меньшинства, которые имеют однако против себя еще меньшую явную оппозицию; следовательно точный смысл положения, что министерство при парламентаризме должно пользоваться доверием большинства палаты, нужно формулировать так: министерство пользуется доверием палаты, если при вотуме доверия за министерство голосует та часть депутатов, которая, хотя бы составляя меньшинство палаты, больше того меньшинства, которое голосует против. Такое относительное большинство при голосованиях возможно благодаря тому, что участие в голосованиях не является обязательным для членов палаты.

Вследствие того же обстоятельства во французском парламенте в его отношении, как целого, к министерству при вотуме доверия (или недоверия) нет резкого лишь противопоставления большинства меньшинству; возможно еще воздержание от выражения доверия или недоверия, т. е. промежуточное, нейтральное отношение к министерству. Из таблиц видно, что воздержание является обычным, нормальным выражением своего отношения к вотумам части парламента; оно то шире, то уже, сообразно политической конъюнктуре: оно может быть даже проявлено большинством палаты, как это произошло при вотуме доверия министерству Millerand'a<sup>1)</sup>. Принципы парламентаризма требуют, чтобы министерство имело большинство в палате, — поэтому министерству важно знать, кто его поддерживает, кто нет, имеет ли оно большинство, или нет; те, кто определенно не высказываются, воздерживаются, принципиальными положениями режима просто игнорируются, но воздержавшиеся все-таки имеют большое косвенное влияние на результаты вотума. Ригористическая принципиальная кон-

---

1) См. прим. 1-е на стр. 103.

струкция парламентаризма совсем не дает следовательно точной картины механизма режима, как он функционирует в действительности. Принципиально режим кажется довольно неподатливым: с виду это — неизменное резкое противопоставление большинства меньшинству и ничего больше. непонятно иногда, почему министерство, имевшее в данный момент явное большинство в палате, в другой момент, иногда близкий к первому, оказывается в меньшинстве, хотя партийные соотношения в палате все время постоянны; почему при частой смене министерств одни и те же депутаты, с видимой легкостью, вотируют один раз за министерство, другой раз — против? Вотумы имеют, казалось бы, чрезмерно резкий и изменчивый характер. Режим, благодаря воздержанию, фактически более гибок и полон возможностей, кои принципиальными положениями совсем не намечаются. Воздержанием создается промежуточная среда в палате, которая ни за ни против министерства, и отдельные члены и даже фракции большинства либо меньшинства, переходя в разряд воздержавшихся, могут влиять на судьбу кабинетов, не изменяя резко позиции, занятой ими раньше. При трудной политической кон'юнктуре формирование министерств облегчается, так как, из-за воздержания части депутатов, возможно образование министерств, поддерживаемых лишь меньшинством палаты; когда политическая ситуация и особенно *sapacité* министерства выяснились, ничто не препятствует тому, чтобы воздержавшиеся стали прямо сторонниками министерства, обеспечивая ему надежную поддержку вполне определенного большинства палаты, как это было напр. с кабинетом Waldeck-Rousseau. Или же наоборот министерство пользуется доверием большинства палаты, но его политика побуждает часть его сторонников воздержаться от голосования, содействуя тем свержению кабинета его противниками, как это имело место с министерством Monis'a<sup>1</sup>).

Наконец вышеизложенное показывает, что выражение „министерство пользуется поддержкой большинства палаты“ только схематично передает действительное отношение пар-

---

1) При голосовании 23 июня 1911 г., повлекшем за собой падение министерства Monis'a, 27 депутатов, ранее голосовавших за министерство, воздержались, и противники министерства взяли верх 24 голосами [J. O., Déb., Ch. d. Dép., 1911, scrutin No 152 (6. III) и No 254 (23. VI)].



ламента к министерству. На самом деле это отношение более сложно. Конечно, каждый кабинет должен иметь ядро явных приверженцев, и чем их больше, тем положение кабинета прочнее; с другой стороны, всегда почти имеются явные противники министерства, и чем их больше, тем положение кабинета неустойчивее. Но между этими двумя определенными элементами всегда существует еще неопределенный элемент, воздерживающийся от явного проявления своего отношения к министерству: он то стягивается в пользу первых двух элементов, то расширяется за счет их, и судьба кабинетов нередко зависит от того, в каком направлении происходят перемены в среде этого третьего элемента.

### § 3. Об основаниях ухода министерств в отставку.

Согласно принципам парламентаризма, после вотума недоверия министерство подает в отставку; вотум недоверия является теоретически нормальным основанием для отставки кабинета. Французская парламентская практика за время третьей республики показывает однако, что формальные причины, влекущие за собой отставку министерств, гораздо многообразнее и совсем не ограничиваются вотумом недоверия. Приложенная таблица 3-ья содержит распределение случаев отставки кабинетов во Франции по формальным основаниям за время действия конституционных законов 1875 года, т. е. с февраля 1876 г. по 1-ое декабря 1925 г., за каковой период во Франции сменилось 67 кабинетов.

Из таблицы видно, что прямой вотум недоверия парламента далеко не всегда служит основанием отставки кабинетов: 30 министерств из 67, т. е. около 45%, ушли без такого вотума. Вотумы недоверия чаще всего имели место по поводу интерpellаций, но такое преобладающее значение за последними замечается не всегда: так напр., при равном числе отставок (16), за первое десятилетие (1876—1886) вотумы недоверия по поводу интерpellации имели место 2 (3) раза, а во второе десятилетие (1886—1896) уже 7 раз, за третье десятилетие (1896—1906) только 4 раза, за четвертое (1906—1916) — 3 раза, и за года 1916—1925 — 3 раза. Во время войны по молчаливому соглашению в виду *union sacrée* министерства не свержались на интерpellациях, за исключением одного лишь случая (кабинет Painlevé), но и после войны интерпел-

Таблица 3-ья.<sup>1)</sup>

Формальные основания отставки министерств  
во Франции за время с февраля 1876 по 1-е де-  
кабря 1925 г.

1. Явный отрицательный вотум . . . . .	37 раз.
1) по поводу интерpellаций . . . . .	19 (20) раз.
2) „ „ законодательных предположений . . . . .	9 (8) „
3) „ „ финансовых пред- положений (сметы, кредиты, фин. зак.) . . . . .	7 (8) „
4) „ „ отказа палаты де- путатов войти в сношения с мин.- вом . . . . .	2 „
2. Другие формальные основания . . . . .	10 „
1) выбор президента республики . . . . .	8 раз.
2) интеримистическое мин-во . . . . .	1 „
3) по предложению президента республики . . . . .	1 „
3. Добровольные отставки . . . . .	20 (21) „
1) в виду политической кон'- юнктуры . . . . .	17 (18) раз.
2) по личным причинам . . . . .	3 „

1) Данные взяты из рубрики 8-ой приложения. Относительно ми-  
нистерств 18-го и 20-го (порядок приложения) есть сомнение, в какое под-  
разделение их поместить. В подразделение „добровольные отставки в виду  
политической кон'юнктуры“ отнесены министерства: 9, 12, 13, 29, 50, 57 и  
72-ое, так как их отставки последовали без формального вотума недоверия.

ляции отнюдь не излюбленный способ освобождаться от нежеланного кабинета. Институт интерпелляций — необходимая принадлежность парламентаризма, так как он открывает возможность обмена мнений между правительством и группами парламента относительно духа и направления политики, которая должна быть руководящей внутри и вне страны в данный момент. Но недостаток этого института, как и всяких публичных прений, заключается в том, что стороны никогда не высказывают всего, и поэтому страсти могут разгораться, но самый исход прений остается неясным, голосования часто неопределенны и зависят от случайностей. Представляя при этом для оппозиции удобный способ затруднять деятельность правительства, институт интерпелляций встречал в среде французских парламентариев, напр. Waldeck-Rousseau, в 90-е годы прошлого столетия<sup>1)</sup> заслуженную критику, имевшую результатом некоторое ограничение свободы интерпелляций наказаниями и практикой палат<sup>2)</sup>.

1) В это время политических скандалов (буланжизм, панама, дрейфусиада) явно злоупотребляли правом интерпелляций, и свержение министерств на интерпелляциях было явлением весьма частым: с 1889 по 1899 г. — 9 министерств из 15.

2) Для интерпелляций отводится один только день в неделю; формула перехода может быть принята с прибавкой „*geroussant toutes les additions*“, отвергающей всякие двусмысленные прибавления к формуле, угодной правительству, и т. п.

Нельзя однако сказать, что институт интерпелляций есть вымирающее учреждение. Статистические данные, взятые из публикуемых *Secrétariat général* палаты материалов (*Etat des travaux législatifs*) по легислатурам 4—12 (1885—1924), дают следующую картину относительно практики интерпелляций:

Легислатуры	Интерпелляции	
	пред'явленные правительству	обсужденные в парламенте
4-ая (1885—1889)	114	79
5-ая (1889—1893)	178 (199)	(163)'
6-ая (1893—1898)	291	209
7-ая (1898—1902)	315	130
8-ая (1902—1906)	476	217
9-ая (1906—1910)	399	256
10-ая (1910—1914)	600	203
11-ая (1914 1/VI до 1916 31/XII)	(201)	(125)
12-ая (1919 8/XII до 1923 12/VII)	736	250

Примечание. В скобках поставлены данные, выведенные автором на основании материалов секретариата палаты. Данные относительно 11-ой и 12-ой легислатур имеются лишь для неполной легислатуры.

В последние десятилетия замечается любопытное явление: учащение случаев добровольной отставки кабинетов без формального вотума недоверия. За пятнадцать лет (1910—1925) на 25 министерств, подавших в отставку, добровольно сделали это 12, и лишь 5 — вследствие вотума недоверия по поводу интерpellации; правда, добровольные отставки были практикуемы намеренно во время войны, но этим не уменьшается значение такого способа оставления власти кабинетом.

Чем же вызывается добровольная отставка?

Мы оставляем в стороне уход министров по мотивам личного характера, а имеем в виду лишь те случаи, когда это совершается по общеполитическим причинам.

Здесь следует различать два случая: 1) кабинет подает в отставку, чтобы обновиться (*remaniement*) и 2) кабинет совершенно уходит.

За полвека под первый случай можно подвести 5 отставок, и вошло это в практику за последние 15 лет, с тех пор как в 1910 г. Briand после интерpellации, кончившейся победой министерства, все-таки подал в отставку, чтобы освежить состав своего кабинета<sup>1)</sup>. Во время войны *remaniement* практиковалось Viviani и Briand'ом, а попытка Ribot в 1917 г. окончилась неудачей. *Remaniement* возможно, если парламент не высказался определенно против политики данного кабинета, а заметно лишь недовольство некоторыми актами частного характера, исходящими от отдельных членов министерства. *Remaniement*, напр., имеет место во время вакансий парламента, когда по какому-либо вопросу существует

---

Мы замечаем следовательно постоянный рост цифры интерpellаций. Если за 11-ую легислатуру эта цифра мала, сравнительно с предшествующими, то это объясняется военным временем и неполнотой данных, какие отсутствуют за вторую половину этой легислатуры (1917—1919). С другой стороны, число обсужденных интерpellаций колеблется сравнительно мало, составляя приблизительно  $\frac{1}{3}$  пред'явленных; остальные  $\frac{2}{3}$  либо взяты обратно, либо оставлены без движения. Следует отметить также, что, начиная с 9-ой легислатуры, практикуются письменные вопросы министрам; чрезвычайно возросло число их до 12-й легислатуры включительно: за 9-ую легисл. — 220, за 10-ую — 5424, за 11-ую (неполную) — 13.529, и за 12-ую (неполную) — 18.742. Ответы публикуются в J. O.

1) Раньше этого прибег к *remaniement* Ribot в 1893 г., во время панамских скандалов: единственный случай *remaniement* в первые 25 лет III Республики, за время действия конституционных законов 1875 г.

разлад в составе самого министерства, как это произошло с кабинетом Painlevé в октябре 1925 г., когда финансовые проекты Caillaux не встретили одобрения его коллег, и поэтому состав министерства был обновлен. При remaniement смещаются отдельные члены кабинета, но смещение не может касаться премьер-министра, так как это означало бы образование совершенно нового кабинета. Поэтому не происходит и перемены общей политики правительства, а могут быть лишь некоторые изменения в частностях. Remaniement собственно частичный кризис министерства, только в наиболее широком объеме, и находит выражение не только в смене лиц, но и в изменении самой программы. Позднейшие remaniements поэтому соединены с чтением декларации и вотумом доверия<sup>1)</sup>. Все-таки remaniement обнаруживает слабость министерства, и служит на деле лишь предохранительной мерой от полного развала его; кабинеты после обновления не долговечны. За исключением кабинета Viviani, обновленного 26 августа 1914 г. и просуществовавшего до 29 октября 1915 г.<sup>2)</sup>, все остальные<sup>3)</sup> существовали после обновления недолго:

кабинет Ribot	с 11. I	— 30. III 1893	т. е. 2 мес. 19 дн.
„ Briand	„ 3. XI 1910	— 27. II 1911	„ 3 „ 24 „
„ Briand	„ 12. XII 1916	— 20. III 1917	„ 3 „ 8 „
„ Painlevé	„ 29. X 1925	— 28. XI 1925	„ — „ 30 „

Можно сказать, remaniement есть лишь способ отсрочить падение кабинета, каковое фактически неминуемо, но при данных условиях может быть нежелательным. Но так как обновленное министерство, как показывает практика, слабее прежнего, то прибегать к remaniement следует лишь в крайних

1) Первое remaniement третьей республики, обновление кабинета Ribot в январе 1893 г., состоялось без прочтения декларации кабинетом и без вотума доверия. То же самое произошло и при remaniement кабинета Viviani в августе 1914 года; впрочем палаты не заседали тогда.

2) Remaniement произошло в данном случае при исключительных обстоятельствах начала мировой войны по совершенно другим причинам, чем remaniement остальных кабинетов.

3) Сюда можно бы причислить по характеру и кабинет Poincaré от 29. III. 1924, просуществовавший до 7. VI того же г.; но формальные условия обновления и причины отставки обновленного кабинета в данном случае иные, чем обычно при remaniement.

случаях; предпочтительнее полная отставка, выясняющая политическую ситуацию. Remaniement не есть разрешение политической проблемы, а воздержание от него путем отсрочки.

Но иное значение имеет второй случай добровольной отставки, когда кабинет совершенно уходит. Во французской парламентской практике за последние 15 лет это случается довольно часто: на 25 отставок можно насчитать 8 добровольных этой категории. Такие отставки имеют место даже после вотума доверия парламента: Briand в феврале 1911 года имел за собой большинство палаты, когда его кабинет подал в отставку. Обыкновенно это происходит, когда министерство, обсудив политическую ситуацию, приходит к заключению, что оно на доверие парламента рассчитывать не может, хотя недоверие явно еще не высказано. Основанием к такому заключению может послужить, напр., исход новых выборов в палату депутатов, давших большинство оппозиционным партиям — отставка министерства Poincaré 7 июня 1924 г.; либо явное изменение настроения политических кругов, неблагоприятное министерству — отставка министерства Briand'a 16 января 1922 г.; либо то, что министерство чувствует себя не в состоянии далее осуществлять власть — отставка кабинета Doumergue 3 июня 1914 г., и т. д.

Добровольные отставки свидетельствуют о склонности нового поколения парламентариев, выросшего при парламентском режиме третьей республики, упростить формы парламентской процедуры и смягчить ригоризм прежней практики, вызванный традиционным обособлением, которое считали нужным проводить в отношениях правительства к парламенту. Известно, как строго требуется формальный вотум недоверия английским парламентским обычаем в его классическом выражении: Gladstone считал антиконституционным актом, если кабинет, оставшийся на выборах в меньшинстве, подает в отставку, не дождавшись вотума недоверия нового парламента, потому что недоверие кабинету выражает парламент, а не избирательный корпус<sup>1)</sup>. Этот ригоризм форм объясняется тем, что согласно классической парламентской доктрине министры считаются министрами главы государства, как это особенно ясно выра-

---

1) Hatschek, J., *Englisches Staatsrecht*, B. II S. 85 (*Handbuch d. öff. Rechts*, 1906).

жено в конституциях монархических государств, хотя в них и действует парламентаризм<sup>1)</sup>. Теоретически предполагается, что глава государства правит государством через посредство кабинета, и это он решает, когда сменить министерство, а не само министерство — когда ему уйти.

Уход министров по собственной инициативе в виду политической ситуации противоречит тому зависимому положению, которое формально отведено министрам по отношению к главе государства: добровольный уход есть признак самостоятельности, которой классическая парламентская доктрина за министрами не признает. Эволюция парламентаризма низвела роль главы государства до формально-посреднической, на первый же план политической жизни выдвинулся кабинет и особенно премьер-министр; страной правит не глава государства, а премьер-министр и его кабинет. Каковы бы ни были формальные рамки и традиции парламентаризма, все-таки в порядке вещей, что фактическое положение и значение министерства и его главы дают себя знать: имея преобладающую роль по сравнению с главой государства в управлении страной, кабинет соответственно и определяет свое поведение независимо от доктрин и традиций, созданных иными фактическими условиями. В настоящее время политической действительности вполне соответствует тот факт, что министерство само обсуждает политическое положение и само решает, оставаться ли ему у власти, или нет. Премьер-министр, как центральная личность в данной политической констелляции, можно сказать, ее руководитель, совершенно в праве решать, продолжать ли министерству управлять страной или уйти, независимо от того, налицо ли формальное условие — вотум недоверия парламента. При этом во Франции роспуск палаты не практикуется, и отставка министерства является единственным исходом, когда политика правительства не может уже найти поддержки большинства парламента. Противно интересам страны, если у власти стоит слабое правительство, не пользующееся полным доверием парламента и ожидающее во всякий момент вотума недоверия; такое положение равносильно

1) Ср. конституции: Бельгии 1831 г., §§ 63 и 65; Дании 1849/1866 г., § 13; Норвегии 1814/1905 г., §§ 12 и 21; Румынии 1866/79-84 г., § 93; Канады 1867 г., § 11; Австралии 1900 г., § 62; и т. д. (Dareste, Les constitutions modernes, Paris, 1910, t. I—II).

скрытому затяжному министерскому кризису. Нормальное функционирование парламентской системы требует, прежде всего, установления согласия между парламентом и правительством, и министерство в своих действиях должно иметь в виду это условие. Раз оно не уверено в том, что его деятельность содействует такому согласию, то было бы противно самой идее системы, чтобы министерство держалось за власть: кабинет, имея общий обзор политического положения, всегда может раньше притти к сознанию изменения политической конъюнктуры, чем отдельные фракции парламента; если бы правительство, несмотря на это сознание, все-таки упорно цеплялось за власть, то оно поступало бы согласно условиям государства-авторитета, где власть никогда не должна была сознавать ошибки, а всегда быть безгрешна — это считалось твердостью власти. Неудивительно, что во Франции, где парламентаризм стремится приспособиться к духу современности, добровольные отставки кабинетов стали за последние десятилетия так часты; но конечно здесь имеют место и отставки министерств вследствие вотума недоверия.

В балтийских республиках добровольные отставки министерств стали явлением обычным; парламентаризм в этом отношении установился здесь в формах наиболее современных. В Эстонии, согласно конституции, правительство и отдельные его члены подают в отставку в случае явного вотума недоверия со стороны парламента (§ 64 конституции). На деле, за все время существования здесь парламентской системы, до сих пор (до 1926 года) ни одно правительство не было свергнуто вотумом недоверия, и все смены министерств состоялись вследствие добровольной отставки. То же самое, более или менее, можно сказать и относительно Финляндии, Латвии и Литвы. Во всех этих странах партийных группировок много, и формирование кабинета требует больших усилий для достижения соглашения между разными фракциями, весьма часто немногочисленными по личному составу. Кабинеты здесь по общему правилу — коалиционные, чисто партийные встречаются крайне редко и играют собственно роль деловых кабинетов. Приглашение министров в большинстве балтийских республик формально обязанность президента<sup>1)</sup>, но роль парламента в парламентаризме

1) В Эстонии президентского института нет.



этих государств тем значительней, что повсюду парламент состоит из одной лишь палаты, избираемой всеобщим голосованием на началах пропорциональности. Парламент является в балтийских государствах безусловным хозяином их политической жизни, не встречая серьезного противовеса в президенте — там, где последний имеется<sup>1)</sup>. Партии образуют министерства, и все зависит от большей или меньшей натянутости отношений между ними, большей или меньшей стоворчивости их. Поэтому при малом политическом воспитании руководящих партийных кругов министерские кризисы нередко бывают затяжными, и кабинеты формируются с большим трудом; это особенно заметно при образовании нового министерства после общих выборов, во время коих партийная вражда сильно разгорается, а сделанные обещания еще слишком свежи, чтобы от них отказаться или допустить в них ограничения. Так напр. в Эстонии образование нового кабинета после выборов 1923 г. потребовало почти 2 месяцев<sup>2)</sup>, в Латвии после выборов первого saeima 1922 г. — более 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> месяцев<sup>3)</sup>, а в Финляндии после выборов 1922 г. — более 2 месяцев<sup>4)</sup>. В течение легислатуры министерские кризисы везде более коротки: совместная работа в парламенте и очередные практические задачи облегчают соглашение. Вышедшее из междупартийного соглашения министерство не имеет по существу обособленного от парламента существования, а является лишь коллегией доверенных лиц создавшейся партийной коалиции. Существование данного министерства — прямое следствие существования этой коалиции. Не министерство ищет себе поддержки в коалиции парламентских фракций, а образовавшаяся коалиция уже намечает личный состав министерства. Правда, и здесь выдвигается личность премьер-министра, но его главная задача — создать основания соглашения между фрак-

1) В Финляндии президентский институт поставлен наиболее авторитетно: президент между прочим санкционирует законы и имеет право роспуска парламента.

2) По данным, сообщенным секретариатом riigikogu, формирование 3-го кабинета Päts'a продолжалось с 7 июня по 2-ое августа 1923 г.

3) По сведениям секретариата saeima, образованию кабинета Pauluks'a предшествовал кризис с 7 ноября 1922 г. по 25 января 1923 г.

4) По газетам Helsingin Sanomat и Uusi Suomi, сформирование кабинета Kallio закончилось кризис, длившийся с начала сентября по 14 ноября 1922 г.

циями, а не непосредственно сформировать самое министерство. Если коалиция образовалась, то представители фракций в кабинете, каковыми являются министры, найдутся уже без труда.

Пока существует коалиция, гарантировано существование и министерству. Но министерство уже не может дольше существовать, если вступившие в коалицию фракции желают выйти из последней. Министерскому кризису всегда предшествует здесь кризис междупартийный в самом парламенте. Раз наступило в последнем распадение коалиции, то распадается и министерская комбинация: наблюдается нередко, что какая-либо отколовшаяся фракция отзывает своих представителей в кабинете, и после этого обыкновенно разражается полный министерский кризис, — остальные члены правительства подают также в отставку. Уход министерства — логическое следствие распада коалиции, поддерживавшей министерство; отставка последнего — бесспорный внешний показатель того, что коалиция перестала существовать. Лишен содержания формальный вотум недоверия министерству; он и не практикуется, как излишний, так как некому собственно вотировать недоверие: остается прибегать к добровольной отставке, чтобы придать какую-либо форму факту ухода министерства. Институт парламентского доверия к правительству получает в практике балтийских государств совершенно новый смысл: это констатирование того факта, что продолжает существовать междупартийная коалиция, которая повела к образованию данного министерства; министерство находится у власти, пока существует коалиция, его создавшая, и подает в отставку, когда коалиция распалась. Можно сказать, что здесь министерство, подавая в отставку, как бы выражает недоверие парламенту, удостоверяя своим уходом, что не находит более в парламенте тех поддерживавших его элементов, которые его вызвали к жизни.

Итак в балтийских республиках вполне определенно дает себя знать тенденция к превращению правительства в коллегия доверенных лиц коалирующих фракций парламента. Такое отношение между парламентом и министерством лишает смысла строго формальное требование вотума недоверия, выставляемое теорией парламентаризма; создавшемуся здесь положению вещей соответствуют отставки министерств без вотума недоверия, или добровольные отставки.

Но это уже дальнейшая стадия развития парламентаризма в смысле окончательного вытравления элементов и отношений, заимствованных из условий государства-авторитета. Французский парламентаризм сохранил покамест еще некоторое руководящее значение за правительством, и самому кабинету и его премьеру оставлена роль активного фактора для создания правительственного большинства в парламенте. Облегчает эту задачу присущий французским парламентариям партийный диссидентизм, вследствие коего отдельные депутаты определяют свое отношение к тому или другому министерству в зависимости от личных взглядов, не всегда считаясь с партийной дисциплиной.

---

## Глава седьмая.

# Власть при парламентаризме.

### § 1. Об изложенном в предшествующих главах.

Итак, что мы изложили выше? Мы отметили, что в государстве, как во всяком организованном состоянии, необходимо различать два момента: объединительный и принудительный. Смотря по тому, какой из этих моментов преимущественно имеется в виду, и учение о государстве различно. Центральной проблемой современной теории государства нужно считать учение о суверенитете государства; но исходной точкой этого учения является принудительный момент государственного бытия, который выдвигался при монархической государственности. Теория монархического строя легла в основание учения о государстве вообще, хотя в цивилизованных странах нашего времени монархическая государственность везде заменена представительным строем. Учение о государстве, сохранив догмат суверенной государственной власти, заменило лишь безответственного монарха „Божьей милостью“ — всевластным народным представительством „волей нации“.

За 19-ый век замечается неуклонное вытеснение монархических учреждений, неспособных уже организовать современное общество, учреждениями представительными, в центре которых стоит парламент. Одновременно и дух государственности подвергается изменению: авторитет власти, характерный для монархизма, теряет свое обаяние пред реальной необходимостью согласования интересов, рельефно выступающей в демократическом обществе и обнаруживающейся в самом функционировании органов власти этого последнего.

Мы указали далее, что преобладающей формой современного представительного строя стал парламентаризм. Последний наблюдается в двух формах проявления: английской и кон-

тинентальной. По духу и характеру континентальный парламентаризм ближе к современности, так как он развился на системе плюрализма партий, благодаря чему способен давать более полное отражение общественных стремлений и интересов в деятельности государственного механизма.

Исследуя детальней систему парламентаризма, можно установить, что в главных проявлениях власти и в своей организации эта форма представительного строя носит черты преимущественно об'единительного характера, принудительный же момент как бы не замечается. Данное нами, на примере Франции, описание форм двух главнейших функций народного представительства: законодательства и образования министерства служит этому подтверждением.

В законодательстве, с одной стороны, парламентское дело-производство вынуждено особенно учитывать групповой элемент в составе парламента, в ущерб личности народного представителя: отдельный депутат отходит на задний план пред партийными группами, как носителями и представителями тех или иных массовых интересов. Вследствие этого парламентская процедура все более приновравляется к установлению соглашения между фракциями, что по существу равносильно согласованию представляемых ими интересов, а лишь это и может быть целью парламентской деятельности. Но с другой стороны, отдельные законы и по существу являются не односторонними актами авторитетной воли, а согласованием многих интересов, поскольку это достижимо при данной политической обстановке: разработка французской палатой закона о трехлетней службе в 1913 году является яркой иллюстрацией этого.

Во французских условиях те же черты носит и формирование министерства, покоящееся на институте политической ответственности министров. Формальная процедура образования кабинета показывает, что оно есть усилие найти соглашение между группами парламента, с тем чтобы в исходе министерского кризиса кристаллизовались в парламенте те политические силы, которые при данных условиях способны к положительной роли, поддерживая правительство, как активный орган для определенной политики. Но согласительная черта обнаруживается и в ряде других моментов. Прежде всего, она заметна в самых приемах формирования министерств: это — либо об'единение, концентрация, в лице представителей разных парла-

ментских групп, либо же соглашение, находящее выражение в программе министерства (*d'apaisement*); и не случайность, что чаще всего имеет место концентрация, так как она дает наиболее реальное выражение соглашению между фракциями; реже встречаются министерства *d'apaisement*. Далее, в том же смысле характерно, что по общему правилу министерства образуются из элементов более или менее близких к центральным группам парламента, а не из крайних элементов, и в этом отношении особенно типична политическая физиономия премьер-министра, который никогда не приглашается из крайних фракций, если парламентаризм функционирует нормально.

Можно однако возразить, что парламентское правительство есть правительство большинства парламента, и что меньшинство не добровольно согласилось на свое положение, а просто подчинено более сильному. Но ближайшее изучение голосований показывает, что отношение парламента к правительству совсем не определяется лишь одним властным порывом большинства парламента утвердить свою волю, — оно гораздо сложнее: здесь всегда дают себя знать колебание, воздержание от вотума или просто случайность. Правда, наиболее решительные элементы могут взять верх над колеблющимися и руководить ими; но воздержавшиеся всегда могут своим вмешательством внести перемены в данную политическую ситуацию. Не будет преувеличением сказать, что здесь отсутствует постоянная властная воля, а есть атмосфера взаимозависимости и соглашения, и министры должны считаться не только с явными своими сторонниками и противниками, но и с другими элементами парламента. Относительно же парламентского большинства нужно заметить, что оно не столько руководящий властный фактор парламентарного режима, сколько собственно точная форма, в которой коллегиальные решения и соглашения в парламентской среде всегда получают законченное выражение; поэтому и большинство, поддерживающее правительство, не есть всегда большинство парламента. В связи с этим отставки министерств, как обратный процесс в сравнении с образованием их, отнюдь не рисуются как неизбежный результат резкого изменения состава властного большинства парламента, а скорее как естественный исход неудачи определенной политики согласования интересов. Неудивительно поэтому, что французский парламентаризм, этот барометр режи-

ма, за последние десятилетия все реже знает отставки министерств вследствие интерпелляции, классического способа манифестации воли большинства палаты в отношении к правительству; все более выдвигаются добровольные отставки кабинетов, соединенные нередко с *remaniement* министерства — эта форма отставки, конечно, наиболее согласна с духом парламентского согласования интересов.

## § 2. Критика принципов суверенитета государства и представительного мандата с точки зрения парламентаризма.

Выше, на стр. 19, мы привели два основных положения, на которых еще покоится теоретическая конструкция представительного строя. Это, во-первых, общее положение: власть, как воля государства, суверенна, а ее источник — народ; и во-вторых, частное положение для представительного строя: народное представительство выражает волю государства; только народный представитель может быть выразителем этой воли; поэтому, на каких бы началах он ни был избран, он представляет весь народ. Первое положение содержит в себе принцип суверенитета государства (или нации), а второе — представительного мандата. Рассмотрим теперь, к каким критическим выводам относительно этих постулатов приводит нас изложенное в предшествующих главах.

### I.

Идея суверенитета государства, как известно, означает превосходство воли государства над другими волями, индивидуальными и коллективными. Из этого превосходства выводится необходимость подчинения государственной власти, при чем юридическая теория основывает на суверенитете правомерность самого подчинения. Понятие суверенитета кладется в основу публично-правовых конструкций, а новейшее направление юридической школы переносит его уже на правопорядок, с которым отождествляется государство.

Мы не намерены оценивать суверенитет, как юридическое понятие; поэтому наше исследование оставляет вопрос о необходимости суверенитета государства вне обсуждения; мы желаем указать однако, что при парламентаризме идея сувере-

нитета в самом государственном устройстве, особенно в парламентских учреждениях, не находит реальных условий осуществления, и поэтому кажется ненужной и бесплодной. Она представляется как бы висящей в воздухе, не вдохновляя ни мысль ни волю и не оказывая влияния на фактическое осуществление власти. Поэтому теоретические построения, основанные на идее суверенитета государственной власти, становятся в современных условиях отвлеченными мудрствованиями, которые могут быть по вкусу сильным диалектическим умам, как говорит Котляревский<sup>1)</sup>, но относительно которых возникает вопрос о том, насколько они соответствуют тем действительным переживаниям властвования и подчинения, весь материал для которых дан извне, из об'емлющей нас стихии человеческих взаимодействий — „и если бы не существовало этих последних, то не было бы и мотивов создавать юридическую систему“<sup>2)</sup>.

Мы писали о том, во-первых, как разрабатывается при парламентаризме закон, т. е. создается<sup>3)</sup> воля государства, и во-вторых, как формируется министерство, т. е. образуется активная власть для проведения в жизнь закона, для превращения воли государства в действие. Это — два главнейших проявления государственности, при наличии коих таковая становится в современном обществе реальностью. Мы ошиблись бы однако, если бы предположили, что суверенная природа государства в этих его проявлениях непосредственно может быть констатирована, как сказывалась, напр., верховная власть русского самодержца, когда он своим „быть по сему“ давал всю силу закона представленным ему мнениям государственного совета, или как обнаруживалась суверенная воля абсолютного французского короля, когда он в заседании „lit de justice“ своим повелением о занесении закона в акты клал конец продолжительным иногда разногласиям в лоне париж-

1) Власть и право, 1915, стр. 9 и сл.

2) Duguit в своих трудах ярко и уничтожительно критикует учение о национальном суверенитете: он показывает, что эта идея отжила свой век и является препятствием к дальнейшему развитию теории государства. Хорошо и общепонятно изложено это в его американских лекциях „Souveraineté et liberté“, 1922.

3) Правильнее было бы сказать: важнейший волевой акт государства; но в актах и получает реальность „воля“ государства, поэтому наше выражение, не совсем точное, все-таки передает фактически существующее.



ского парламента. Здесь на самом деле имеется воля, которая вполне определенно хочет; она суверенна, так как ей подчиняются беспрекословно другие воли. Чего-нибудь равносильного этому мы напрасно стали бы искать в установлении закона при парламентаризме.

Является ли при этом режиме закон волей?

Вопрос этот не новый. Закон, как таковой, имеет и здесь свою безусловную силу, но можно ли указать чью либо конкретную волю, находящую выражение в данном законе? Закон исходит от парламента: поэтому можно бы сказать, что это воля либо парламента, либо большинства парламента, либо же наконец каждого народного представителя. Но сама процедура выработки закона исключает возможность признания закона волей каждого народного представителя: нужное для этого внутреннее единство отсутствует в современном парламенте. Также неприемлемо положение, что закон — воля большинства парламента. И действительно, описанная нами выше выработка французской палатой закона о трехлетней военной службе показывает, что закон, как целое, правда, принимается определенным большинством палаты, но отдельные постановления закона поддерживаются большинством, которое совсем не совпадает с большинством, вотирующим весь закон. Так бывает обыкновенно. Но в таком случае нельзя сказать, что закон полностью является волей определенного большинства палаты; вотум большинства — лишь необходимое условие для того, чтобы закон считался принятым палатой. Остается видеть в законе волю парламента, от которого он считается исходящим; только парламент собирательное единство, а не хотящий субъект. Поэтому воля парламента — не прямая психическая воля, а лишь конструктивная юридическая воля, т. е. решение, вынесенное с соблюдением определенных форм его установления. Следовательно и здесь нет никакой реальной воли, которая в законе хочет. Одновременно закон считается актом государственной власти, которая по ходячей теории является суверенной волей. Мы стоим, таким образом, пред неразрешимым противоречием: закон выражает суверенную волю, хотя за ней нет реальной воли. Противоречие отпадает, если мы признаем, что и „суверенная воля“ лишена реальности: это лишь способ выражения или, иначе, идейная терминология.

Что же такое закон при парламентаризме?

Неопровержим факт, что власть определяет реальную волю людей: закон побуждает людей поступать так, а не иначе. Я следовательно подчиняюсь власти, закону, но это все-таки не подчинение моей воли другой, более сильной воле; я подчиняюсь и своему представлению о том, что сильный дождь промочит меня до костей, и не выхожу поэтому из дому во время ливня. Совсем не нужно, чтобы то, что определяет волю, само было волей; достаточно, чтобы оно было воспринято сознанием, как мотив для проявлений воли. Поэтому совершенно правильно замечает Коркунов, что не нужно, чтобы власть была волей: те же результаты получаются, если у подвластного имеется сознание зависимости от чего-либо. Процедура создания закона, „воли“ государства, при парламентаризме подтверждает эту концепцию Коркунова. В процессе выработки закона нельзя указать, где та властная суверенная воля, которая подчиняет себе другие воли; а мы видим везде лишь стремление разрозненных воль найти соглашение путем наперед установленной процедуры делопроизводства. Очевидно, большая или меньшая сумма этих разрозненных воль, каковой является всякое парламентское большинство, не может быть этой суверенной волей и при всемогуществе парламента, так как сумма воль остается всегда лишь таковой, а не становится чем-то превосходным по отношению к волям, ее слагающим, тем менее к волям, не входящим в эту сумму. Если считать закон волей государства или нации, то этим может быть удовлетворена страсть к конструктивным построениям в теории государства, но мы не подвинемся дальше в изысканиях реального волевого характера закона.

Вот почему нельзя видеть в законе чью-либо волю, а следует понимать его в условиях той неприкрашенной действительности, в которой он вырабатывается при парламентаризме. Все факторы, участвующие в выработке закона (парламентские группы, правительство), руководствуются при этом осознанным ими интересом, который однако совсем не совпадает у всех их. Всеми все-таки руководит сознание того, что данный очередной общественный, или государственный, вопрос должен найти урегулирование в законе. Отдельные воли желают найти разрешение задачи в рамках тех интересов, носителями которых они являются, поэтому конкретно все желают разного, но

силой вещей все преследуют одну цель: установить содержание закона, наименее расходящееся с представленными тем или иным фактором интересами. То, что в конце концов становится законом, является исходом для расходящихся стремлений отдельных волей, направленных к этой цели. Иногда найти исход невозможно, и закон остается неизданным. В законе содержится не чья-либо воля, а разве лишь частицы всех волей, участвовавших в его разработке; однако это выражение неточно, так как воля не делима, а лишь изменяема. Но те интересы, носителями коих были участники выработки закона, определяют содержание его в той или иной их взаимозависимости; какой-либо один интерес может иметь при этом преобладающее значение, или же какой-либо другой интерес не принят в расчет — но все это лишь частности взаимоотношения интересов, повлиявшего на выработку закона, не придавая ему этим волевого характера. Закон таким образом выражает не волю, а лишь интересы, более или менее взаимно уравновешенные.

Но закон — акт власти; в нем следовательно заключается властный элемент; иначе: то, что есть власть, должно быть и законом; отсюда наоборот: то, что есть закон, находится и во власти. Чем же представляется власть при этих условиях? Изложенное выше относительно закона служит подтверждением взгляда, что власть не является волей. Пусть волевая концепция власти исходит из того, что власть создает волевые акты, но сами реальные условия образования власти при современном парламентаризме говорят против этой концепции. В монархии в лице монарха всегда дана сосредоточенная власть, которая имеет лишь непосредственно проявляться; эта власть может обставить себя формальными рамками в своем функционировании, но это не отнимает у власти квалификации непосредственного и неограниченного волевого фактора. При парламентаризме принципиально власть такова же, однако фактически положение — другое. Здесь сосредоточенность власти исчезла; здесь имеется ряд высших учреждений с ограниченными функциями, взаимно зависимых, формально и фактически обособленных и представляющих в совокупности весьма сложный механизм, благодаря чему они и держатся. Если в монархии всегда можно указать, где покоится власть — именно в самом монархе, то в условиях парла-

ментаризма решение этого вопроса усложняется. Правда, парламент занимает здесь доминирующее положение, но его роль по отношению к остальным органам власти заключается в том, чтобы вносить об'единение там, где нужное для государства единство находится в опасности; как принято говорить, парламенту принадлежит последнее слово в государственных делах. Не говоря о других органах власти, уступающих парламенту по значению, и парламент все-таки нельзя ставить в параллель с монархом в смысле квалификации власти, им присвоенной. Теория государства и перенесла всю полноту власти, принадлежавшей монарху, на идейное единство — государство-нацию, но тем самым лишила власть той реальности, которая до того была ей присуща. Государство-нация конечно не может проявлять никакой власти, но ради простоты и ясности теоретической конструкции власть может быть понята, как атрибут государства-нации.

На самом деле осуществление власти переходит к государственным учреждениям, в первую очередь к парламенту и министерству. Реальная власть исходит именно от этих последних, и чем по существу власть является в функционировании этих учреждений, тем она бывает и на деле. Можно ли здесь констатировать волевую сущность власти? Волей мы называем субъективное хотение, более или менее длительное. Воля является психическим переживанием субъекта, превращающимся в акты во вне по тем или иным мотивам. В государственных учреждениях, в парламенте, в правительстве действует также воля, но это воля не самих учреждений, а тех лиц, которые входят в состав этих учреждений. В парламенте воля имеется у членов его; при помощи сложной процедуры индивидуальные воли депутатов координируются, и в результате более или менее полного согласования воль создается властный акт парламента, которому подчиняются единичные воли, к каковым он обращен. В этом акте и заключается при парламентаризме реальная власть. Но ошибочно было бы видеть в таком акте волю: он исходит от парламента, но парламент не имеет воли; депутаты имеют волю, но акт этот не — их воля. Он — продукт усилия многих индивидуальных воль, желающих и призванных совокупно создавать акты власти. Возможно это — исключая случай совпадения воль — только в форме компромисса воль, т. е. пу-

тем взаимных уступок ради общей цели; а следовательно в самом акте первоначальное хотение соучаствующих волей изменяется. Над этими измененными волями возникает в акте власти не новая воля<sup>1)</sup>, а новый мотив, определяющий все воли, которых он касается: по отношению к реальным волям акты власти — безусловные мотивы, побуждающие индивид действовать в данном ими смысле. Сумма актов власти и является властью, и для индивидуальных волей власть есть общий мотив сообразоваться с ее актами. Но так как содержание актов власти выражает согласование интересов, то мы можем сказать, что власть мотив сознательной воли, возникающий из необходимости согласования интересов.

В этих общих выводах мы имели в виду закон и парламент. Но то же самое относится к правительству и к правительственным актам. Акты правительства преследуют исполнение того, что установлено законом. Они следовательно находятся в прямой зависимости от последнего. Очевидно, что в них не может содержаться ничего, противоречащего закону. Если в них непосредственно и не дается согласования интересов, то, будучи направлены на исполнение закона, они косвенно служат тому же согласованию; в противном случае они противоречили бы закону и теряли бы обязательную силу. Парламентское же министерство, уже по своему происхождению, как мы это подробно изложили выше, является результатом некой координации интересов, определяющей и всю деятельность правительства. Таким образом, власть, исходя от правительства, не теряет при парламентаризме указанного характера.

Итак, можно ли в современных условиях придавать какое-

---

1) Согласование волей не является волей, так как хотят не уступок, составляющих компромисс, а результата, достигаемого компромиссом. Напр., партия А желает установить рабочее время в 6 часов и дневной заработок в 300 марок, а партия В — соответственно в 8 часов и 200 марок; компромисс 7 часов и 250 марок. Ни А ни В не хотят этих норм; если состоялось соглашение, то компромисс принимается, как меньшая потеря для обеих сторон, сравнительно с крайними нормами противной стороны. Компромисс собственно — умозаключение, предшествующее воле, а не спонтанная воля. В нашем изложении воля понимается, как первоначальный психический процесс.

либо значение тем свойствам власти, которые ей приписывает ходячее учение о государстве?

Когда власть понимается как воля, и когда в монархии власть-воля воплощается в лице монарха, то имеется основание сравнивать другие воли с волей-властью монарха, признавая превосходство последней над всеми другими волями и провозглашая ее суверенитет. При парламентаризме же мы имеем дело с системой государственных учреждений, между которыми распределены функции власти в рамках определенной компетенции; власть исходящая от одного учреждения, совершенно та же, что и власть любого другого учреждения, пока эти учреждения действуют в границах своей компетенции. При этом условии для правильного функционирования учреждений безразлично, является ли власть, от них исходящая, суверенной или нет. В этом случае соотношение между властными факторами в государстве вполне установилось; здесь отсутствует поэтому борьба за власть и нет неясности относительно принадлежности власти. Напротив, пока эта борьба длится, сама принадлежность власти невыяснена и есть основания приписывать суверенитет той или другой из борющихся сторон. Суверенитет — как бы боевой клич во время борьбы за власть, но ошибочно в нем видеть постоянное свойство государственной власти. И действительно, самое понятие суверенитета возникло, как известно, во время средневековой политической борьбы французского короля с сословиями и церковью, и стало как бы венцом победителя, когда королевская власть восторжествовала в борьбе. Наше время знает аналогичную политическую борьбу в союзном государстве, где преобладание союза либо штатов разрешает в том или ином смысле ставший актуальным вопрос о принадлежности суверенитета. Парламентский режим исключает борьбу между учреждениями, поэтому во внутренней жизни современного государства суверенитет не имеет реальной ценности, а в международных отношениях он является угрозой оздоровлению этих последних и препятствием к их мирному развитию, как на это вполне правильно указывает Duguit<sup>1)</sup>.

Если при волевой концепции власти суверенитет может еще характеризовать эту власть, то при понимании власти,

1) См. его „Souveraineté et liberté“, p. 79.

как мотива сознательной воли в виду необходимости согласования интересов, суверенитет — совершенно уже ненужный атрибут власти. Для индивидуальной воли власть является одним из мотивов, и обыкновенно весьма сильным, но не единственным и не сильнейшим: если личное убеждение или личный интерес в конфликте с властью, то нередко последняя оказывается слабее первых — подтверждением этому служит внутренняя политическая история каждой страны. Вся политическая борьба, присущая современному обществу, противоречит идее суверенитета, так как последний означает абсолютную неизменную волю, а в названной борьбе легализованы стремления индивидуальных волей, направленные на завоевание участия во власти с целью ее определения в духе той или иной партии. Выводя же существо власти из необходимого согласования массовых интересов, мы идеей суверенитета ничего не характеризуем в содержании власти. Интересы могут быть согласованы с большей или меньшей полнотой; соответственно возникающая отсюда власть-мотив может быть приемлема сознательной волей с большей или меньшей готовностью: индивидуальные воли могут идти на самопожертвование, но они могут и восстать против власти. Однако то, в какой мере данный акт власти содержит в себе согласование интересов, является вопросом практических возможностей, а не теоретической проблемой признаков и свойств государственной власти. Власть же, как таковая, всегда одна и та же, независимо от ее практической ценности; у власти нет степеней, а „суверенная“ власть обозначает высшую, превосходную степень власти. В изложенном понимании власть и государство служат социально-необходимой функцией согласования массовых интересов, и там, где имеется это последнее, мы находим и власть и государство. Ничто другое этой общественной функции отправлять не в состоянии, поэтому не может быть вообще речи о каком-либо сравнении государства и его власти с чем бы то ни было: это — явления единственные в своем роде. Вот почему суверенитет лишнее понятие в учении о современном государстве.

Нет наконец надобности указывать на народ, как на источник власти. Конечно, понимая власть как волю, нужно иметь субъект власти, хотя бы даже воображаемый, каковым является в учении о государстве „народ“, заменивший собой реального

суб'екта власти — монарха, как мы это указали выше. Поиски источника власти бесплодны; они имеют значение разве лишь в политическом смысле, когда политика инспирируется стремлением к подчинению и принуждению; и крайне удобно подчас прикрываться вывеской „народ“, когда акты власти по существу нуждаются в оправдании. Тщетно, однако, оправдывать власть, как таковую, так как она — необходимость социального существования человека, в психике которого, если угодно, и источник власти. Раз власть лишь результат согласования интересов, то никакой роли не остается уже за „народом“. Массовые интересы, конечно, являются интересами отдельных слоев и частей народа, может быть иногда и всех этих слоев вместе, но если народ, как целое, и объявить носителем всех этих интересов, то от этого само согласование массовых интересов не выиграет ни в значении, ни в силе, так как весь реальный вес согласования интересов заключается в разумности и в практической действенности самого согласования.

## II.

В выше изложенном относительно суверенитета государства содержится в общем и критика ходячего учения о народном представительстве. Раз отрицается волевая концепция государства и власти, то очевидно не может быть выражения воли государства народным представительством. Смысл существования этого института нужно искать теперь в том, что он является государственным учреждением, наиболее способным согласовать разноречивые массовые интересы и создавать власть в государстве. Нами указывалось, что в парламенте, благодаря формам делопроизводства, расходящиеся воли политических групп, как представителей определенных интересов, приводятся в некоторое взаимоотношение и между ними создается соглашение, в результате чего каждый причастный интерес в той или иной мере находит удовлетворение. Такой компромисс воли становится общим мотивом сознательной индивидуальной воли в виду необходимости согласования массовых интересов. Это все понятно, без того чтобы нужно было прибегать к концепции особой сверхволи государства. В равной мере, нет оснований выставлять народного представителя глашатаем



воли народа<sup>1)</sup>. Во-первых, нет воли народа, как нет воли государства. Во-вторых, это непосильная задача для народного представителя, так как последний этой воли знать не может, тем более, что ее нет вообще.

Но особенно подлежит осуждению концепция т. н. представительного мандата: народный представитель — представитель всего народа. Здесь теоретическая конструкция позволяет ожидать гораздо большего, чем фактически вообще может быть осуществлено: создается в результате совершенно ложное положение народного представителя. В самом деле, каждый депутат, как известно, всегда избирается лишь малой частью народа, и поэтому в действительности является только представителем этой части, народ же, как целое, его не избирает и не знает. Переизбрание депутата зависит также не от всего народа, а опять-таки только от той малой части его, которая фактически избирает депутата, от его избирателей. Вполне реальна поэтому связь между депутатом и его избирателями, но нет фактической связи между депутатом и целым народом. Мало того, непосредственная и личная связь между депутатом и его избирателями существует только там, где выборы происходят по индивидуальным кандидатурам, правда, в ограниченных пределах избирательного округа; но и эта связь прекращается совершенно там, где выборы практикуются по спискам, особенно же если сводка результатов выборов происходит на началах пропорциональности. Народный представитель в последнем случае не более, как ставленник определенной политической партии, по списку которой он проходит на выборах: его внесение в список зависит уже

---

1) Помимо того, в этой конструкции содержится внутреннее противоречие. Она исходит из идеи суверенитета народа, согласно которой власть, как воля государства-народа, — единственный авторитет в государстве. Непонятно, как народное представительство может провозглашать эту волю, которая должна для того же народа быть авторитетной? Ведь это значит иначе, что народное представительство становится авторитетом для народа — совершенно невозможное соотношение: представитель — авторитет для представляемого. Нельзя утверждать, что авторитет существует для индивидов, так как они-то в совокупности образуют народ. Ничего не объясняет и признание самого авторитета за государством, а не за народом. Конструкция лишь осложняется, но факт остается фактом: народное представительство избирается народом, вследствие чего оно и провозглашает авторитетную волю в государстве.

исключительно от центральных партийных органов, и „народ“ тут уже совершенно ни при чем. Объявлять таких избранных партийных комитетов народными представителями, из которых каждый представляет весь народ, это значит по меньшей мере злоупотреблять словами, и ходячую теорию следует осудить за то, что она игнорирует реальные отношения, давая санкцию совершенно фантастическому положению депутатов. И в самом деле, называть кого-либо народным представителем, т. е. лицом, единственно способным, по существующей теории, высказывать народную волю — и, следовательно, поставленным, среди своих сограждан, на недостижимый для громадного большинства их пьедестал — предполагает, что за этим лицом числятся заслуги пред всем народом, делающие его исключением — *élite* — пред другими. Но в действительности ничего подобного не бывает: эти народные избранники в большинстве политики, сумевшие сделать карьеру в качестве местных партийных работников, умственный уровень которых достаточно охарактеризован и практиками и теоретиками представительного строя<sup>1)</sup>. Наконец и самая задача быть в настоящее время представителем всего народа не по силам депутатам. Правильно замечает Устинов: „не может один человек быть выразителем и истолкователем разных правовых чувств, как не может один человек по разному чувствовать одну и ту же красоту“<sup>2)</sup>. Некомпетентность депутатов и министров, взятых из среды парламентариев, является „притчей во языцех“<sup>3)</sup>. Неудивительно поэтому, что депутат склонен действовать и решать в интересах партии, членом которой он состоит, руководствуясь при этом сознанием, что верность партии является надежным залогом возможности его переизбрания<sup>4)</sup>.

1) Напр. Nauriou (*Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 387 et suiv.) говорит о парламентарной олигархии, состоящей из нескольких тысяч членов: сенаторов, депутатов, журналистов и их ближайшей клиентуры. Сюда же относятся полные сарказма страницы у Ch. Benoist, *La Crise de l'État moderne*, p. 22 et s.

2) Учение о народном представительстве, т. II, Москва 1915, стр. 396.

3) См. Barthélemy, J., *Le problème de la compétence dans la démocratie*, 1918.

4) Отсюда понятно, что Esmein (о. е., т. II, p. 406) говорит даже о вотах французских депутатов, сравнительно менее подчиняющихся партийной дисциплине: „les votes sont de plus en plus des votes de parti...“

Эта ходячая конструкция народного представительства отрывает депутата от его среды, ставит его в такое положение, которое не соответствует условиям его избрания. Цель этой конструкции понятна: обеспечить народному представительству авторитет; так старая монархическая теория, по той же причине, ставила монарха в непосредственную связь с божеством. Но неприемлемость этой конструкции ясна из того, что она собственно вдохновляется принудительным моментом государственного бытия, на котором покоится государство-авторитет; между тем как народное представительство, в форме парламента, не есть учреждение, призванное в первую очередь воплощать этот момент, провозглашая властную волю, требующую подчинения. Напротив, парламент, слагающийся из представителей разнородных интересов и стремлений, имеющих в народе, вызывает в нас скорее всего представление об объединительной роли государства, а то, что наиболее явно и доступно в деятельности парламента, — дебаты, обсуждение политических вопросов дня, голосования, — имеет одну лишь реальную и общепонятную цель — согласовать разноречивые интересы.

Деятельность парламента имеет первостепенное значение для теории современного государства, так как именно в этой деятельности слагается то, что называется властью в государстве; здесь та лаборатория, в которой социальные элементы подвергаются многосторонней оценке, определяется в их взаимоотношениях удельный вес каждого и наконец слагается из них единое материальное целое в виде акта власти. Теория<sup>1)</sup>

---

1) Припомним здесь известное учение Laband'a о законе. Германский государствовед различает в законе содержание (Gesetzesinhalt) и приказ (Gesetzesbefehl); государственная власть („Herrschaft“) заключается не в фиксации закона парламентом, а в санкции или приказе монарха принять закон к исполнению (Staatsrecht d. Deutschen Reiches, 5. Aufl., 1911, II B., S. 4 ff.). Эта конструкция очевидно исходит из принципа суверенного государства и волевой концепции власти. Развитие современной государственности лишает однако теорию Laband'a живого содержания. При парламентаризме санкция или промульгация становятся чистыми формальностями, неизменно следующими за установлением содержания закона парламентом. По эстонской конституции 1920 г. текст закона, принятого riigikogu, непосредственно публикуется президиумом его; отсутствуют совершенно санкция и промульгация. Конечно, президиум парламента не дает приказа об исполнении закона: приказ заключается уже в самом

расположена считаться с этими актами в момент, когда они, получив внешнюю законченность и вступив в сферу исполнения, превращаются в конкретные состояния и отношения для отдельных индивидов; казалось бы, что индивидуальное сознание теперь только познает само государственное состояние, в котором живет индивид. Конечно, если бы действительно лишь в момент исполнения актов власти индивидуальное сознание пробуждалось для восприятия государственности; то последняя должна была бы казаться ему тягчайшим гнетом и насилием. Однако само исполнение „велений“ власти было бы невозможно, если бы оно было всегда связано с принуждением: немислимо было бы создать столь чудовищный аппарат принуждения, и государственное состояние было бы одной химерой, если бы в громадном большинстве случаев каждый индивид не подчинялся добровольно власти. Поэтому не следует чрезмерно подчеркивать принудительность государственной власти; принуждение появляется собственно в конце, но власть всегда дает себя знать, как мотив. При монархической государственности власть создавалась сравнительно просто, так как она сводилась к волеизъявлению монарха, и наличие ее могло быть констатировано всегда, когда воля монарха обращалась к подданным. Теперь, при парламентаризме, рельефно выступают два момента в образовании власти: установление и фиксация содержания акта власти парламентом и обращение его к исполнению правительством. Установление содержания акта власти является весьма сложной и трудной процедурой, которая должна встретить в государственной науке серьезнейшее внимание, так как в ней-то современная государственность обнаруживает всю свою сущность, весь свой смысл. При обращении к исполнению принуждение со стороны государства сохраняется — это не подлежит сомнению, только принуждатель-то государство вынуждено лишь в исключительных случаях <sup>1)</sup>:

принятии закона парламентом. Но раз оба момента практически совпадают, нужно ли проводить строгое формальное различие, способствующее неправильному представлению о характере законодательства при парламентаризме?

1) Нельзя отрицать, что возможность принуждения со стороны государства влияет на индивидуальное сознание; однако если бы не было разумного положительного мотива государственности, то после свержения революцией старого аппарата власти не принимались бы с лихорадочной быстротой за создание нового аппарата принуждения, новой власти.

следовательно это — *ultima ratio*, а не *ratio plena* государственного состояния. Тем более это так, что при представительном строе создание власти находится в теснейшей связи с самим обществом; можно сказать, что власть выражает как бы самое существо этого общества, являясь результатом совместных усилий всех политических факторов общественной жизни.

### III.

Явления властвования вытекают из свойств человеческой психики, и науке предстоит еще много работы для внесения некоторого света в эту область. Если и допустить здесь действие бессознательных сил<sup>1)</sup> — а в психологии где не найти элементов бессознательного? — то все-таки, поскольку властвование является выражением сознательных действий, ум человеческий в государственной деятельности нуждается в принципе, под который он мог бы подвести явления окружающей его государственности. Конечно этот принцип не объясняет бессознательного элемента в отношениях властвования, но он служит путеводной звездой для тех, кто призваны осуществлять власть.

Из истории политической мысли известно, что когда-то сверхчувственный мир считался виновником происхождения государства, и властвование понималось как божественное установление. Этим самым получило начало представление о государстве-авторитете, но с тех пор, как мысль изверилась в мистической сущности государства, в отношениях властвования стали искать рационального содержания, и умы завоевывает умозрительная доктрина о суверенитете государственной власти, будь то в виде реальной воли монарха, или в виде идеи общей воли. Но волевая концепция власти с установлением представительного строя теряет под собой почву и может вдохновлять лишь формальные юридические конструкции в учении о государстве. Неудивительно, что в таком случае при объяснении сущности явлений властвования обращаются к теории силы, представляющей собой как бы применение к социальным явлениям механической теории тяготения меньших тел к большиим. Эта теория констатирует известные факты, не да-

1) См. Франк, С. Л., Проблема власти (сборник „Философия и жизнь“, 1910 г.).

вая никакого принципа для отношений властвования. Появление ее означает однако крушение государства-авторитета чистого типа, „des obrigkeitlichen Staates“, по выражению Gierke<sup>1)</sup>. Научная мысль отворачивается от чистой идеи власти, не дающей ничего положительного для учения о государстве при представительном строе. Напротив, новую притягательную силу приобретает союзное начало в государственном бытии, и все более выдвигается государство-ассоциация, „genossenschaftlicher Staat“, как его называет Gierke. Здесь, в этом типе государства, перевес принадлежит, согласно нашей терминологии, объединительному моменту пред принудительным.

Однако с тех пор как утвердился чистый представительный строй, не формулирована собственно достаточно определенно его принципиальная основа, может быть потому, что самый характер этого строя, в переходной стадии конституционной монархии, не был достаточно ясен. Союзное, или объединительное, начало государственного состояния всегда конечно давало себя знать, и мысль издавна стремилась различить положительный мотив, поддерживавший государственное объединение людей. Сюда относится, например, уже со времени Аристотеля учение об общем благе, как сознательной цели государственной деятельности, но оно дает лишь моральное оправдание властвованию. В эпоху расцвета монархической государственности нового времени, когда концепция суверенитета ставила власть вне всяких ограничительных условий, было тем не менее живо представление о *raison d'État*, в чем как бы сказывалось отдаленное признание ассоциативного начала в государстве. На этом начале уже целиком покоилась идея государства в революционном понимании суверенитета, как общей воли.

В политической литературе прошлого столетия психологической основой людских объединений все определеннее признаются интересы<sup>2)</sup>, как двигатели общественной жизни. В не-

1) См. Krabbe, H.: Die moderne Staatsidee, Haag, 1919, 2. Aufl.

2) Не будучи лингвистом, автор не считает себя компетентным проследить, как возникло представление об „интересе“ и получило современный смысл. Но для ясности терминологии автор полагает нужным сделать некоторые замечания. У древних вряд ли могло быть современное психологическое понимание интереса, и употребление в переводах этого слова следует понимать в переносном смысле. Слово это романского происхождения;

мецкой публицистике Mohl, Gumpłowicz, Jellinek считают интересы основанием социальных группировок. Но особенно нужно указать на Lorenz v. Stein'a, который, пожалуй, в свое время глубже всего понял роль интереса для государства и управления. Мы читаем у него, что „das Interesse durch die grosse Macht, die es in allen gesellschaftlichen Dingen von jeher entfaltet hat und ewig unter den Menschen entfalten wird, auch in die staatliche Ordnung hineingreift und zu einem der wichtigsten, aber zugleich bisher unbeachteten Faktoren in der Bildung der Staatsverfassungen und selbst in der Staatsverwaltung wird“. Но он говорит также, что „bis dahin das Interesse noch nie als ein wesentlicher Faktor für die Gestaltungen des Lebens, und namentlich nicht für die sittliche Ordnung anerkannt und wissenschaftlich untersucht ist<sup>1)</sup>“. Таким образом, наука стала обращать должное внимание на этот психический фактор со второй половины минувшего века; с тех пор государственная наука, независимо от ее формально-юридической тенденции, отводит интересу подобающее место в отношениях властвования, видя в удовлетворении интересов цель государственного союза. Так например Jellinek в своем определении культурного госу-

во французских лексиконах первоначальное значение его — экономическое: рост на денежный капитал, затем, в переносном смысле, блага и потребности вообще. У Rousseau (*De l'économie politique*) встречается это слово в таком общем смысле в применении к малым социальным группам. В немецком и русском языках слово это, как заимствованное вероятно из французского, имеет уже достаточно широкий и общий смысл, чтобы быть использованным в политической науке. В эстонском языке употребляется слово „huvi“, лишенное всякого специфически экономического оттенка, обозначающее чисто психический процесс, безотносительно к содержанию „huvi“. — Встречаются определения психологического содержания интереса в педагогических работах. Сюда относится определение Joh. Fr. Herbart'a (*Sämtliche Werke*, hrsg. v. Kehrbach, 1887, B. 2), который, выясняя шире понятие интереса (S. 41), коротко формулирует: *Interesse ist Selbsttätigkeit* (S. 145). Социальное понятие интереса развивает обстоятельно Lorenz v. Stein (*Die Gesellschaftslehre*, 1. Abth., 1856, *System der Staatswissenschaften*, 2. Band, S. 119 ff.). Но еще недавно (в 1916 г.) М. Nikoloff (*Beitrag zur Lehre vom Interesse*) заметил, что проблема интереса научно мало разработана. Укажем еще некоторые работы новейших дат: Baleston, R., *De la protection de l'intérêt moral*, 1906; Chambellan, A., *L'intérêt moral et les stipulations pour autrui*, 1919; Novicov, I., *La morale et l'intérêt dans les rapports individuels et internationaux*, 1912; Nory, J., *Le droit de propriété et l'intérêt général*, 1923; Tugwell, *The economic basis of the public interest*, 1922.

1) о. с., S. 119.

дарства признает задачей государственной деятельности удовлетворение индивидуальных, национальных и общечеловеческих *Solidarinteressen*<sup>1)</sup>; а лейденский профессор Krabbe пишет: „Es wäre wünschenswert, dass die Praxis und die Wissenschaft die Trennung zwischen dem Staate als einer Rechtsgemeinschaft und dem Staate als einem Interessenkomplex in ihrer Terminologie zum Ausdruck brächten“, предлагая назвать государство в последнем смысле *Reich*<sup>2)</sup>. Тут, следовательно, единство юридического понятия государства противопоставляется фактическому государственному состоянию, характеризующему множественностью интересов.

Громадное значение интереса в социальной взаимозависимости людей не вызывает спора. Спрашивается, в каком теоретическом отношении находится современная государственность к этому психологическому фактору? Или — более конкретно — что должны выражать акты власти с точки зрения взаимозависимости интересов? На это можно дать тройкого рода ответ.

Во-первых, можно разделить интересы по содержанию на частные и общие, и последние признать предметом государственной деятельности; акты власти регулировали бы в таком случае общие интересы, как важнейшие. Это — ходячее учение о т. н. относительных целях государства. Политические партии и государственные деятели высказывают нередко претензии быть носителями „общего интереса“, провозглашаемого „интересом государственным“, — отзыв, очевидно, „*raison d'Etat*“ монархической государственности; в наше время это излюбленный способ разного типа диктатур оправдать свое существование, противопоставляемое партийной анархии. Все-таки представление об общем интересе — лишь абстракция, без прямого конкретного содержания, как последнего нет и в представлениях об общей воле, общем благе и т. п. Общий интерес — очевидно, интерес всех индивидов, так как в противном случае он уже частный интерес; но нельзя указать интереса, общего всем индивидам: жизнь не представляет интереса для самоубийцы, безопасность — для злоумышленника и т. д. В политической жизни ратование за общие интересы — только

---

1) *Allgemeine Staatslehre*, 1919, S. 264.

2) о. с., S. 255.



идейная фразеология, ибо политическая группа, как таковая, не может быть носительницей общих интересов. При представительном строе такого рода претензии высказываются обыкновенно сравнительно слабыми группами, у которых замечается склонность взять на себя посредническую роль между другими группами; ссылка на „общий интерес“ является здесь приемом, которым пытаются примирить расходящиеся „частные“ интересы; многолюдные же, крепко сплоченные группы готовы отстаивать свои „частные“ интересы до крайности, не считаясь с „общим интересом“.

Затем, во-вторых, можно видеть во взаимозависимости интересов проявление безудержного стремления каждого интереса к полному осуществлению, с подавлением конкурирующих интересов; в конечном результате утверждается господство одного интереса или комплекса интересов над остальными. Это — теория борьбы интересов, и она находит выражение в классовой теории государства. Теория эта в учении об интересе — своего рода „*Carthaginem esse delendam*“ политики и предполагает собственно не взаимозависимость, а изоляцию интересов. Борьба же изолированных интересов не создает условий для государства-ассоциации, а совместима идеологически только с установлением государства-авторитета во всеоружии неограниченной власти. Неудивительно, что политические группы, стоящие на почве такой борьбы интересов и поэтому идейно даже ратующие против существующего государства, в действительности, будучи поставлены пред реальностями, являются проводниками государственности в наиболее авторитетном духе.

Наконец, в-третьих, взаимозависимость интересов влечет за собой необходимость согласования их. Этот принцип только и приемлем для представительного строя. Выше мы констатировали, что в наше время принцип этот находит осуществление в главнейших проявлениях государственной деятельности. Чем же возможно мотивировать это явление?

Прежде всего, оно может быть выведено из самого понятия интереса. Интерес означает психическое переживание, состоящее в порыве или устремлении к какому-либо объекту<sup>1)</sup>.

---

1) Следует отличать интерес от потребности, а различие их нужно видеть в том, что последняя вытекает из физической природы человека, а

Здесь имеется, с одной стороны, психологический процесс или функция, а с другой — внешний объект. Обыденный язык употребляет слово „интерес“ в двояком значении, то подчеркивая психологический момент („интересоваться“), то предметный („интересы“). Мы намерены в нашем изложении уточнить терминологию и будем называть интерес, как психологический процесс, интересом в психологическом смысле, а интерес, как объект, — интересом в материальном, или объективном смысле. Это различие имеет, как мы сейчас увидим, и теоретическое значение.

Интересы — главный фактор индивидуальной активности людей; Herbart называет даже интерес самодеятельностью человека. Относится это, прежде всего, к интересу в психологическом смысле. Последний, представляя собой психический процесс, который может быть разной интенсивности (внимание — страсть), по существу остается все-таки тем же самым явлением, независимо от своего предмета. Нельзя найти объективного признака, по которому можно было бы судить о превосходстве одного интереса в этом смысле над другим: все интересы равны и имеют одинаковые претензии на удовлетворение. Нет поэтому в данном случае никаких психологических, а равно правовых предпосылок для господства одних интересов над другими. Современная культура, уважая принцип высокого достоинства человеческой личности, оставляет интересам, как естественным свойствам последней, свободную игру и не ставит искусственных препятствий на пути к реализации их: в этом можно видеть сущность современной свободы.

Такое значение интереса (в психологическом смысле) служит общей предпосылкой для организации государственной власти на началах представительства. Но взаимозависимость интересов (в материальном смысле) уже определяет руководя-

---

интерес из психической; но так как между обеими сторонами человеческой природы существует непрерывная взаимозависимость, то потребности могут переходить в интересы, и наоборот. И те и другие должны быть удовлетворены, чтобы человек жил соответственно своей природе. Удовлетворение физических потребностей является конечно первой необходимостью и должно быть гарантировано в государственном состоянии людей. Интересы удовлетворяются, правда, после физических потребностей, но зато они гораздо разнообразней, возрастая и осложняясь вместе с ростом цивилизации и культуры в данном обществе.

щий принцип, который должен содержаться в актах власти в условиях современной государственности.

Имеются интересы индивидуальные (напр. интерес коллекционера), присущие только отдельному индивиду, и массовые, или тождественные интересы множества индивидов (напр. средства передвижения, но особенно важны интересы экономические). В социальной жизни имеют конечно значение лишь массовые интересы, так как сама эта жизнь является совместной жизнью людских масс.

Все интересы стремятся к осуществлению, определяя волю и деятельность людей, но здесь-то выдвигается различие интересов в материальном смысле.

При осуществлении интересы сталкиваются с двумя обстоятельствами: с одной стороны, интересы (в объективном смысле) сами различны по содержанию, нередко друг друга исключая — это внутреннее препятствие реализации их —, а с другой стороны, возможности реализации ограничены, средства и пути осуществления предельны — это внешнее препятствие. Можно поэтому предполагать, что если бы интересы стремились к осуществлению в полной независимости друг от друга, то в современном обществе установилась бы самая необузданная борьба интересов, и все вероятия за то, что интересы были бы вообще неосуществимы.

Осуществление интересов требует для преодоления препятствий реализации новых условий, из коих одно находится в зависимости от индивида, а другое — от среды. Не все интересы имеют одинаковое значение для индивида: одни — необходимы, другие — желательны, третьи — постоянны, четвертые — временны, и т. д. и т. д. Поэтому в стремлении к удовлетворению интересов индивид производит их оценку и, руководствуясь таким самоограничением, отказывается от одних, чтобы осуществить другие. Такое самоограничение необходимо по отношению как индивидуальных, так и массовых интересов, но оно не всегда дает результат. Самоограничение является односторонним психическим переживанием, которое может иметь в виду лишь интересы, присущие одному и тому же субъекту — индивиду или массовой единице. Но социальная жизнь дает нам картину множества массовых интересов, присущих разным субъектам, массовым единицам, и приходящих в столкновение при осуществлении. Следовательно, реализа-

ция интересов выдвигает новую задачу: чтобы осуществление многих сталкивающихся интересов стало возможным, необходимо согласовать между собой массовые интересы.

Очевидно, согласование интересов не может быть односторонним волеизъявлением какого-либо одного субъекта; оно лежит вообще вне индивидуального усмотрения. Здесь необходимо, чтобы все общество, вся среда принимала участие в деле согласования, требуется активность со стороны целого, а не отдельных его частей — весь коллектив должен действовать, чтобы был достигнут какой-либо разумный результат. Это согласование не есть простой механический процесс: оно находится в прямой зависимости от правосознания данного общества, определяющего соотношение, в котором интересы должны лечь в основание согласования. Согласование интересов достигается не автоматически, мирным путем, а лишь после больших усилий и организованной борьбы политических сил данного общества. В современном демократическом обществе эта борьба приняла форму стремлений партий, являющихся носительницами того или другого массового интереса, к участию в государственной власти. Своим задачам, всей своей деятельности партии стремятся придать идейное содержание, принципиальную значительность, но все-таки их действительная сила, поддержка их со стороны народных масс находится в зависимости от тех реальных интересов, которые они отстаивают; наличие одной лишь идейности, без этой реальной основы, обрекает политическую группу на бессилие и наконец исчезновение с политической сцены<sup>1)</sup>. Все это создает в современном обществе своеобразную политическую психику, которая может быть использована индивидуальным честолюбием и властолюбием, либо же просто в личных интересах; однако такие индивидуальные явления, как вообще личный элемент в социальных отношениях, затемняя и даже видоизменяя чистые контуры массового явления, не в состоянии дать иной сущности общей сумме явлений общественной жизни.

---

1) В этом отношении поучительна история английского радикализма, который оказал идейное влияние на разработку ряда законов в 19-м веке в Англии, но никогда не играл самостоятельной политической роли, а был лишь крайней левой ветвью либерализма. Напротив, социал-демократическая партия, возникшая из идейных стремлений, стала во многих странах могущественной партией, приняв на себя защиту рабочих интересов.

А в ней сказывается безпрестанно, со всей широтой и силой, железная необходимость создавать условия для совместного осуществления многих массовых интересов. Это может делать только организующая сила, обнимающая все общество и воздействующая на индивида во всех проявлениях его жизненной деятельности.

В обществе имеется такой фактор в виде государственной организации; на нее и падает эта обязанность, благодаря чему само государство приобретает новый смысл, новое значение в индивидуальном сознании: оно становится социальным действием для согласования массовых интересов данного народа.

Акты государственной власти необходимы постольку, поскольку в них содержится элемент согласования интересов, будь то первоначальный (в законах) или производный (в административных распоряжениях). В этом заключается мотив обязательности этих актов, и бесцельно видеть в них проявления авторитетной воли.

Личный авторитет власть имущих уже не может играть роли, так как индивидуальные волеизъявления властвующих, с точки зрения современной государственности, бессодержательны, если они не выражают согласования интересов; наличие же этого элемента может быть гарантируемо лишь более сложной конструкцией государственного аппарата, чем это имеет место в государстве, где власть покоится на личном авторитете. История последних веков показывает постепенное и неуклонное осложнение государственной организации; единственным реальным основанием всех этих изменений нужно считать все большую приспособляемость этой организации к согласованию интересов. Конечно перемены не всегда происходят без борьбы, иногда даже имеет место кровавый переворот, но смысл этих событий можно найти в том, что массовые интересы данной социальной среды приводятся в некоторое согласование, и обеспечивается то, что уже достигнуто. Проблема же самой государственной организации сводится к тому, чтобы найти такую ее форму, которая способна давать верное и наиболее полное выражение массовых интересов и в то же время достаточно гибка, чтобы в согласовании этих интересов точно фиксировать их соотношения, ставя таким образом осуществление их в прямую зависимость от их социального значения и реальной мощи.

### § 3. Заключительные замечания относительно парламентаризма.

В парламентаризме следует видеть реализацию гибкого государственного строя, стремящегося к согласованию интересов. Центральным учреждением при этом режиме является парламент, который стал объединителем политической жизни страны. Все групповые интересы стремятся быть здесь представленными, и в стране заметно постоянное внутреннее брожение, вызываемое движением интересов, либо стремящихся найти носителей в уже существующих группах, либо же толкающих к образованию новых групп. Интересы эти всегда конкретны и реальны, но политический вес их определяется массой тех лиц, которых они касаются.

Как нет предела движению интересов, так нет и нормы для количества политических групп, представляющих интересы и желающих войти в парламент. Там, где в этом отношении нет еще укоренившихся в обществе традиций, или где образование партий не сопряжено с большими материальными жертвами, общие выборы в парламент вызывают нередко партийное грюндерство<sup>1)</sup>. Возникающие отсюда неудобства практического характера для функционирования парламентского режима оправдывают неприязнь по отношению к этому явлению. Но последнее логически вытекает из того индивидуалистического представительства, которое характерно для современного представительного строя: если каждый индивид избирает по личному усмотрению и кандидирует по собственному желанию, то все желающие кандидировать должны искать себе избирателей, при известных условиях образуя свою партию: свободе выборов соответствует свобода политического лидерства — это черта эпохи. Неминуемая отсюда партийная дезорганизация и упадок политической жизни побуждают вводить избирательную систему, порывающую с индивидуалистической концепцией

---

1) По словам одного латышского политика, в его стране достаточно иметь некоторый капитал, чтобы издавать во время избирательной кампании газету и вести пропаганду, и можно быть уверенным, что будешь избран. В Эстонии против такой партийной анархии приняты строгие законодательные меры, требующие между прочим внесения залога в 50.000 марок со стороны групп избирателей, выступающих со своими кандидатскими списками; этот залог поступает в пользу казны, если по данному списку на выборах не пройдет установленного законом минимума кандидатов.

народного представительства<sup>1)</sup>. Пропорциональная система выборов, которая должна была оздоровить политическую атмосферу, воспроизводит, правда, в общих контурах соотношение партийных групп в населении, но и она недостаточна, так как представленными оказываются лишь элементы, участвовавшие в голосовании. Воздержавшиеся вообще не представлены, так как при пропорциональной системе каждый депутат является избранником точно определенной группы, а не большинства, которое заступает и меньшинство<sup>2)</sup>. Существует взгляд, что пропорциональные выборы в идее должны повести к восстановлению инструкций депутатам<sup>3)</sup>, но можно сказать еще больше: при проведении в жизнь этой системы полностью, население распадается на строго разграниченные группы, объединенные определенной политической программой, которая по существу может быть лишь выражением интересов, носителем коих является данная группа. Пропорциональная система есть приближение к системе представительства интересов, может быть, переходная стадия к чистому представительству интересов. Отмеченная в нашем исследовании общая тенденция представительного строя к согласованию интересов нашла бы наиболее полное выражение в построении самого народного представительства на принципе группового интереса; поэтому современное представительство, все еще принципиально индивидуалистическое, находится в противоречии с реальной сущностью представительного строя.

Итак, интересы стремятся быть представленными в парламенте, чтобы заявить о себе *urbī et orbī*, что и является ближайшим и непосредственным достижением народного представительства. Да и деятельность парламента, как целого, сводится собственно к дебатам и голосованиям по поводу возбужденных пред собранием предположений и дел, а самые главные среди них — законопроекты — всегда по существу предста-

---

1) Ср. по этому вопросу интересные прения во французской палате депутатов при выработке избирательного закона 1919 г. (J. O., Déb., Ch. d. Dép., 1919, mars — avril — juillet).

2) На заседании палаты 7-го июля 1919 г., при обсуждении избирательного закона 1919 г., социалист Маугас заявляет от имени своих друзей, что социалисты будут представлять лишь своих избирателей (J. O., Débats, séance de la Ch. d. Dép. du 7 juillet 1919).

3) Мнение Бернатика, приводимое Устиновым в „Учении о народном представительстве“ (т. I, стр. XVII введения).

влияются согласованием интересов, как это уже отмечено выше. Согласительная тенденция в актах парламента обнаруживается не в одинаковой степени при различных условиях. Возможно, что в парламенте одна партия, т. е. представительство одного комплекса интересов, приобретает преобладающее значение; тогда эта партия вполне закономерно может осуществить свои интересы, не считаясь с другими, и следовательно игнорировать принцип согласования. Но это правильно чисто теоретически; на практике конечно нужно смягчить наш вывод, так как в действительности интересы взаимно не столь изолированы, чтобы осуществление какого-либо одного из них было возможно при полном игнорировании других. Впрочем и парламентаризм, особенно в континентальной его форме, исключает возможность длительного преобладания одной партии и одного интереса; нормальным образом здесь ни один интерес, ни одна партия не имеют господствующего значения, а все партии в отдельности образуют меньшинство и могут только совместными усилиями достигать удовлетворения и осуществления своих стремлений. В современной фазе развития парламентаризм не может уже быть партийным, став по духу своему согласительным, соответственно государственному сознанию эпохи.

Этим же сознанием объяснима общая тенденция в развитии политических учреждений современности к возможно более чистому типу представительных, особенно усилившаяся с исходом мировой войны. Замечается даже желание из числа этих учреждений исключить такие, в коих принцип личного авторитета, противоположный принципу согласования, находит еще выражение. Вот почему не только монархический, но даже и президентский институт является в наше время как-бы историческим пережитком; а где он имеется, как напр. во Франции, там роль президента второстепенна и безусловно уступает значению учреждений, являющихся носителями принципа согласования: парламента и кабинета министров.

Парламентаризм покоится именно на единстве принципа согласования в деятельности как парламента, так и правительства. Задача парламента — установить общие формулы согласования интересов; дальше столь многочисленное собрание уже идти не может. Но конечно деятельность государства не кончается на этом. Мы выше говорили, что государство есть социальное действие; этим отмечена действенная при-



рода государственной организации: действие же в последнем результате — конкретный акт, производящий поэтому индивидуальный эффект. Такой эффект дает и государственная организация, но на это способно лишь правительство, как активная часть ее, а не дебатирующий парламент. Правительство<sup>1)</sup> должно быть организовано таким образом, чтобы эффект его актов был результатом современного государственного сознания, т. е. выражал бы принцип согласования интересов, а не был проникнут духом государства-авторитета. Достигается это тем, что центральная часть правительственной организации (кабинет или министерство), определяющая дух и направление подчиненных органов, постоянно руководствуется сознанием необходимости согласования интересов. Для этого устанавливается зависимость между парламентом и кабинетом, которая, как известно, характеризуется основным положением, что министерство остается у власти до тех пор, пока оно пользуется доверием парламента. Что это значит? Очевидно то, что кабинет должен быть проникнут тем же духом и пониманием интересов, каковые преобладают в данном парламенте. Раз в основе деятельности парламента лежит принцип согласования интересов, то и деятельность правительства должна руководствоваться тем же принципом. Министерство не может быть при парламентаризме представителем принципов государства-авторитета; такое министерство неминуемо столкнулось бы с решающим большинством парламента, избранного в свободных условиях парламентарского режима. Необходимость принципиальной гармонии между парламентом и правительством является основным условием правильного функционирования нашего режима. Полное непонимание сущности парламентаризма оказывается в жалобах на отсутствие авторитетной правительственной власти при этой форме правления.

Имеет ли при парламентаризме значение оппозиция? Нужна ли она? Оппозиция — продукт английского парламентаризма, партийного дуализма: партия меньшинства, добиваясь власти, принадлежащей партии большинства, может занимать лишь положение оппозиции по отношению к большинству — это логично при чередовании двух партий у власти, так как

---

1) Под правительством понимаем мы в данном случае совокупность государственных учреждений, наделенных активными функциями власти.

политическая партия, отстраненная совершенно от власти, добивается ее не поддержкой противной партии, а борьбой или оппозицией последней. При том само осуществление власти — по английской системе — целиком лежит на ответственности партии большинства парламента: большинство управляет страной, а не большинство и меньшинство совокупно. В условиях континентального парламентаризма, при плюрализме партий, картина иная. Здесь нет, как общего явления, одной партии большинства; население выборами не намечает партии, которая пользуется явным доверием большинства избирателей, и поэтому призвана управлять страной. Выборы оставляют обыкновенно вопрос открытым, кому управлять: все партии в меньшинстве, поэтому можно сказать, что предположительно все призваны участвовать в управлении страной и ни одна не отстранена от власти, т. е. нет объективных данных для признания той или другой партии правительственной<sup>1)</sup>. Уже в самом парламенте выясняется, какие партийные комбинации способны принимать на себя управление страной: *ipso facto* нельзя давать преимущества никакой партии, но партийные взаимоотношения выдвигают одни, элиминируя другие. Комбинации эти лишены прочности и могут меняться в непредвиденном направлении. В этом отношении любопытной иллюстрацией является формирование министерств во Франции за текущую 13-ую легислатуру (1924—1928): выборы в мае 1924 года дают левое большинство в палате, которое в начале легислатуры занимает непримиримую позицию по отношению к правой и умеренной части палаты; во вторую же половину легислатуры, при тех же партийных соотношениях, формируется министерство *de l'union nationale*, возглавляемое *Poincaré*, представителем правых тенденций парламента. Поэтому, если фактически оппозиционность отдельных партий весьма относительна, то континентальный согласительный парламентаризм принципиально совсем уже не требует существования оппозиции. Согласование интересов может иметь место, если интересы представлены и заявлены; согласование интересов — полное, если все интересы учтены без исключения. Идеальное осуществление принципа согласования совершенно не знает игнорирования

1) Конечно, общая политическая ситуация помогает установить, какие партии способны дать правительство в данный момент, но тут приходится руководствоваться субъективными признаками.

одних интересов в пользу других, и всякое изъятие в этом смысле противоречит сущности принципа согласования и следовательно идее представительного строя. Таким образом ни один интерес, ни одна партия ради правильного функционирования системы не должны ставиться в положение оппозиционное; напротив, мы замечаем, что в трудные моменты государственной жизни при парламентаризме оппозиция прекращается, как это было во время великой войны во Франции и Англии, что содействует продуктивному подъему сил и энергии парламента и парламентарного правительства. На деле партийные взаимоотношения обыкновенно создают оппозицию, и последняя расцветает пышно, когда политическая жизнь полна партийных интриг и личного соперничества политических деятелей. Оппозиция не необходимая пружина механизма системы, а результат несовершенства человеческой природы. Если партии, стоящие на почве парламентаризма, занимают положение принципиальной оппозиции, уклоняясь от позитивной парламентской деятельности, то мы имеем дело с плодом недоразумения; партии же антипарламентские своей оппозицией вносят в парламент методы политической борьбы, чуждые духу парламентаризма, как режима согласования интересов.

Парламентаризм окончательно устранил в законодательстве разобщение между народным представительством и правительством, которое проводилось конституционной доктриной первоначально. Правительство, правда, не имеет уже права замещать в законодательстве парламент — исчезло чрезвычайно-указное право, но зато министерство — равноправный участник в законодательной работе парламента: можно сказать, что здесь установилась теснейшая связь между парламентом и правительством. При парламентаризме без участия ответственного министерства рассмотрение законопроектов немыслимо, при чем в руках правительства все более сосредоточивается инициатива. В Англии, по заявлению Hatschek'a<sup>1)</sup>, инициатива фактически в руках одного правительства, что понятно при партийном характере министерства, в состав которого входят лидеры партии большинства. Но и во Франции законодательная инициатива правительства в несколько раз

---

1) *Englisches Staatsrecht*, B. 1, S. 444 f. (*Handbuch d. öff. Rechts*, 1905).

превышает инициативу парламента: за 11-ую легислатуру (1914—1919) вотиrowано законов по правительственной инициативе (*projets de loi*) — 805 (74 %), а по инициативе палат (*propositions de loi*) — 283 (26 %), за 12-ую легислатуру (1919—1924) соответственно — 908 (80 %) и 229 (20 %)¹). В этом сотрудничестве парламента и правительства любопытно то, что министерство, благодаря своей инициативе, стало в значительной мере руководителем парламента, указывая последнему, что ему следует делать.

---

1) Tableaux des projets et propositions de lois votés par la Chambre des Députés (Publié par le Secrétariat Général de la Présidence de la Chambre d. Dép.): 11-e et 12-e législatures.

## Приложение.

### Таблица

французских министерств 3-ей республики, по президентствам и легислатурам, с указанием их партийного и политического характера, продолжительности пребывания у власти и оснований отставки, с 1870 по 1926 год<sup>1)</sup>.

---

1) Систематизированные данные о французском парламенте и министерствах 3-ей республики имеются в неофициальных изданиях. Наиболее полные материалы можно найти в сборнике E. Le Chartier „La France et son Parlement“, 1911; кончается 1911 годом. Более свежие данные находим у George Lachapelle, Élections législatives (до 1924 года), и в Annuaire du Parlement (éd. Samuel et Bonet-Maury), а о министерствах — в таблицах Léon Muel: Tableau synoptique des Ministères (libr. Pedone), отдельно до войны и за войну. Так как данные в этих изданиях взяты из официальных источников, то мы могли их использовать отчасти и для нашей таблицы.

В интересах нашего исследования в настоящей таблице особенное внимание обращено на партийно-политический характер палаты депутатов и министерств. Где было возможно, мы взяли данные из *Journal Officiel*, официального источника: но в последнем сведения о партийном составе палаты депутатов публикуются лишь начиная с 11-ой легислатуры (1914), а о политической физиономии министерств вообще ничего не говорится. Приходилось поэтому при составлении соответствующих рубрик, вместо первоисточника, обращаться к другим пособиям. Весьма ценной в этом отношении была книга Seignobos'a о партийно-политической эволюции 3-ей республики до мировой войны; использованы также: Zévolt, E., *Histoire de la troisième République*, t. I и II, и *Journal des Débats*.

Для правильной оценки данных в рубриках 2, 4, 5 и 8-ой нужно иметь в виду нижеследующее. Здесь дается общая партийно-политическая характеристика парламента и министерства для определенного момента легислатуры; наши данные поэтому, не имея абсолютного значения, являются лишь приближением к действительности. В рубрике 2-ой, по большинству легислатур, приведены для сравнения данные Chartier и Seignobos'a, с оговоркой однако, что нельзя установить, относится ли материал у обоих к одному и тому же моменту. Здесь подчеркнуты партийные группы, участвовавшие в министерских комбинациях. В рубрике 4-ой указаны, по возможности, фракции, образовавшие министерство; „концентрация“ без эпитета обозначает коалицию умеренных республиканцев и радикалов. Для рубрики 5-ой не было точных сведений относительно партийной принадлежности всех премьер-министров; поэтому отмечена только в общем их политическая физиономия (правый республиканец, „бывший“). Рубрика 8-ая не имеет целью указать по существу причины отставки кабинетов; она дает ближайшее формальное основание отставки, за которым конечно имеется всегда общая причина, вытекающая из политической ситуации, но формулировать эти причины относительно всех кабинетов равносильно было бы умещению в рамки нашей рубрики парламентской и политической истории 3-ей республики. Характерное для парламентаризма основание отставки — „интерпелляция“ — могло быть констатировано по *Journal Officiel*, но в других случаях пришлось часто довольствоваться иными источниками; местами не удалось установить формального основания и пришлось ограничиться указанием общей причины отставки.

Партийные названия, имеющие местный характер, даны по-французски; только общеевропейские названия переведены на русский язык.

### Источники отдельных рубрик.

Для рубрик 1, 3 и 6-ой данные взяты из Journal Officiel.

Для рубрики 2-ой данные взяты:

- 1) о начале и конце легислатур до 10-ой легислатуры — из Le Chartier, а в дальнейшем — из Lachapelle;
- 2) о партийном составе палаты до 10-ой легислатуры — из Le Chartier и Lavissee-Seignobos; в дальнейшем — из официальных Listes électorales, публикуемых в Journal Officiel (Débats parlementaires).

Для рубрик 4 и 5-ой данные взяты:

- 1) о министерствах 1—5 из Zévort,
- 2)       "               6—63 из Lavissee-Seignobos,
- 3)       "               64—78 из Journal des Débats и Journal Officiel.

Для рубрики 8-ой данные приведены из Journal Officiel, Lavissee-Seignobos, Le Chartier, Annuaire du Parlement.

При отдельных данных обозначены сокращенно источники их. Сокращения следующие: J. O. = Journal Officiel, J. D. = Journal des Débats, Ch. = Le Chartier, L. = Lachapelle, A. — Annuaire du Parlement, S. = Lavissee-Seignobos, Z. = Zévort.

---

Президент республики	Законодательная власть (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов																
1. (J. O.)	2.																
Правительство национальной																	
Adolphe Thiers 17. II. 1871 — 24. V. 1873	Национальное Собрание 13. II. 1871 — 1875 (Ch.)  легитимисты . . . . . 200 орлеанисты . . . . . 200 бонапартисты . . . . . 30 умеренные республиканцы 100 радикалы . . . . . 100  (Ch.)																
Mac-Mahon 24. V. 1873 — 30. I. 1879	Первая л. 8. III. 1876 — 25. VI. 1877 (Ch.) <table><tr><td>легитимисты . 24</td><td rowspan="5">} монар- хистов 153</td><td>centre gauche . 48</td><td rowspan="5">} рес- публи- канцев 339</td></tr><tr><td>орлеанисты . . 54</td><td>gauche républi-</td></tr><tr><td>бонапартисты. 75</td><td>caine . . . 193</td></tr><tr><td>конституцио- налисты . . . 22</td><td>extrême gauche . . . 98</td></tr><tr><td colspan="4">(Ch.; S., p. 7)</td></tr></table>	легитимисты . 24	} монар- хистов 153	centre gauche . 48	} рес- публи- канцев 339	орлеанисты . . 54	gauche républi-	бонапартисты. 75	caine . . . 193	конституцио- налисты . . . 22	extrême gauche . . . 98	(Ch.; S., p. 7)					
легитимисты . 24	} монар- хистов 153	centre gauche . 48		} рес- публи- канцев 339													
орлеанисты . . 54		gauche républi-															
бонапартисты. 75		caine . . . 193															
конституцио- налисты . . . 22		extrême gauche . . . 98															
(Ch.; S., p. 7)																	
Jules Grévy 30. I. 1879 — 2. XII. 1887	Вторая л. 7. XI. 1877 — 21. VII. 1881 (Ch.) <table><tr><td>бонапартисты . . . . . 99</td><td rowspan="5">} империалисты 104</td><td>легитимисты . 44</td><td rowspan="5">} правых 207</td></tr><tr><td>монархисты . . . . . 103</td><td>орлеанисты . . 11</td></tr><tr><td>республиканцы . . . . 314</td><td>монархисты . . 48</td></tr><tr><td colspan="3">(Ch.)</td><td>республиканцы 327</td></tr><tr><td colspan="4">(S., p. 38).</td></tr></table>	бонапартисты . . . . . 99	} империалисты 104	легитимисты . 44	} правых 207	монархисты . . . . . 103	орлеанисты . . 11	республиканцы . . . . 314	монархисты . . 48	(Ch.)			республиканцы 327	(S., p. 38).			
бонапартисты . . . . . 99	} империалисты 104	легитимисты . 44		} правых 207													
монархисты . . . . . 103		орлеанисты . . 11															
республиканцы . . . . 314		монархисты . . 48															
(Ch.)						республиканцы 327											
(S., p. 38).																	



М и н и с т е р с т в а						
По порядку	Премьер-министр	Политический характер мин-ва	Партийная принадлежн. прем.-министра	Время назначения мин-ва	Продолжительность мин-ва	Основание отставки мин-ва
	3. (J.O.)	4.	5.	6. (J.O.)	7.	8.
о б о р о н ы 4. IX. 1870 — 17. II. 1871						
1.	Dufaure	коалиция всех партий Нац. Собр. (Z.)	консерватор (S.)	20. II. 1871	2 3 5	Отставка президента республики
2.	de-Broglie	правое (S.) (монархистское)	правый (S.)	25. V. 1873	— 6 1	Вотум конст. закона о септеннате (S.)
3.	" II	то же (germanement)	то же	26. XI. 1873	— 5 26	Вопрос о приоритете избирательного закона (J. O.)
4.	Cissey	то же (Z.)	правый	22. V. 1874	— 9 16	Вотум конституционного закона (Z.)
5.	Buffet	то же (Z.)	правый (Z.)	10. III. 1875	— 11 13	Выборы палат (Z.)
6.	Dufaure	то же	консерватор (S.)	23. II. 1876	— — 15	Интеримистическое
7.	" II	centre gauche (S.)	то же	9. III. 1876	— 9 3	Интерпелляция (S.)
8.	Jules Simon	республиканское (S.)	gauche républicaine (S.)	12. XII. 1876	— 5 5	По предложению президента респ. (S.)
9.	de-Broglie	монархистское (S.)	правый	17. V. 1877	— 6 6	Отказ сената в согласии на роспуск палаты депутатов (S.)
10.	Rochebouet	деловое - чиновничье (S.)	правый	23. XI. 1877	— — 20	Отказ палаты деп. войти в сношения с мин-вом (S.)
11.	Dufaure	коалиция: centre gauche и gauche republ. (S.)	консерватор	13. XII. 1877	1 1 22	Выборы президента республики (S.)
12.	Waddington	коалиция: та же (S.)	centre gauche (Z.)	4. II. 1879	— 10 24	Разложение мин-ва вследствие двух отставок (S.)
13.	Freycinet	коалиция: gauche republ. и union republ. (S.)	gauche républicaine (S.)	28. XII. 1879	— 8 26	Разлад в министерстве (S.)
14.	Ferry	коалиция: centre gauche, gauche republ., union republ. (S.)	лидер gauche républicaine (S.)	23. IX. 1880	1 1 22	Интерпелляция (J. O.)

Президент республики  1. (J. O.)	Легислатура (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов  2.												
	<p>Третья л. 28. X. 1881 — 6. VIII. 1885 (Ch.)</p> <table> <tr><td>бонапартисты . . . . .</td><td>45</td></tr> <tr><td>монархисты . . . . .</td><td>45</td></tr> <tr><td>centre gauche . . . . .</td><td>39</td></tr> <tr><td>gauche républicaine . . . . .</td><td>168</td></tr> <tr><td>union républicaine . . . . .</td><td>204</td></tr> <tr><td>extrême gauche . . . . .</td><td>46</td></tr> </table> <p>(Ch.; S., p. 82).</p>	бонапартисты . . . . .	45	монархисты . . . . .	45	centre gauche . . . . .	39	gauche républicaine . . . . .	168	union républicaine . . . . .	204	extrême gauche . . . . .	46
бонапартисты . . . . .	45												
монархисты . . . . .	45												
centre gauche . . . . .	39												
gauche républicaine . . . . .	168												
union républicaine . . . . .	204												
extrême gauche . . . . .	46												
<p>J. Grévy Переизбран 28. XII. 1885</p>	<p>Четвертая л. 10. XI. 1885 — 15. VII. 1889 (Ch.)</p> <table> <tr> <td>бонапартисты . . . . . 65</td><td>консерваторы . . . . . 201</td></tr> <tr> <td>монархисты . . . . . 73</td><td>республиканцы . . . . . 382</td></tr> <tr> <td>либералы . . . . . 64</td><td>(rép. indépendants 80</td></tr> <tr> <td>умеренные респуб- ликанцы . . . . . 275</td><td>union d. gauches . 200</td></tr> <tr> <td>(union des gauches) ради- калы . . . . . 107</td><td>gauche radicale . 40</td></tr> <tr> <td></td><td>extrême gauche . . 60)</td></tr> </table>	бонапартисты . . . . . 65	консерваторы . . . . . 201	монархисты . . . . . 73	республиканцы . . . . . 382	либералы . . . . . 64	(rép. indépendants 80	умеренные респуб- ликанцы . . . . . 275	union d. gauches . 200	(union des gauches) ради- калы . . . . . 107	gauche radicale . 40		extrême gauche . . 60)
бонапартисты . . . . . 65	консерваторы . . . . . 201												
монархисты . . . . . 73	республиканцы . . . . . 382												
либералы . . . . . 64	(rép. indépendants 80												
умеренные респуб- ликанцы . . . . . 275	union d. gauches . 200												
(union des gauches) ради- калы . . . . . 107	gauche radicale . 40												
	extrême gauche . . 60)												
<p>Sadi Carnot 3. XII. 1887 — 25. VI. 1894</p>	<p>(Ch.) (S., pp. 117—119)</p>												

М и н и с т е р с т в а						
По порядку	Премьер-министр	Политический характер мин-ва	Партийная принадлеж. прем.-министра	Время назначения мин-ва	Продолжительность мин-ва	Основание отставки мин-ва
3. (J. O.)	4.	5.	6. (J. O.)	7.	8.	
15.	Gambetta	union républicaine (однородное) (S.)	лидер union républicaine (S.)	14. XI. 1881	г. м. д. — 2 16	Ревизия конституции (S.)
16.	Freycinet	коалиция: centre g., gauche républ., union républ. (S.)	gauche républicaine	30. I. 1882	— 3 8	Отказ в кредитах (S.)
17.	Duclerc	деловое (union républ., gauche républ.) (S.)	сенатор республик. (S.)	7. VIII. 1882	— 5 22	Проект закона относительно царств. фамилий (S.)
18.	Fallières	то же	union républ. (S.)	29. I. 1883	— — 23	То же (S.) (Интерпелляция — Ch.)
19.	Ferry	коалиция: gauche républ., union républ., radical modéré (S.)	gauche républicaine	21. II. 1883	2 1 16	Кредиты на Тонкинскую экспедицию (S.)
20.	Brisson	коалиция: умер. радикалов и республиканцев (S.) (концентрация)	радикал (S.)	6. IV. 1885	— 9 1	Добровольный уход (окончание поставленной задачи — S.) Кредиты на Тонкинские дела (Ch.)
21.	Freycinet	коалиция: умер. радикалов и республиканцев, extrême gauche (S.) (концентрация)	умер. республиканец (прежний gauche républ.)	7. I. 1886	— 11 4	Бюджетный вопрос (S.)
22.	Goblet	то же	вне групп, близок к радикалам (S.)	11. XII. 1886	— 5 19	Бюджетный вопрос (S.)
23.	Rouvier	union d. gauches с политикой d'apaisement (S.)	умеренный республиканец (S.)	30. V. 1887	— 6 12	Интерпелляция (J. O.)
24.	Tirard	деловое (прежние мин. и независимые) (S.)	независимый сенатор (S.)	12. XII. 1887	— 3 22	Ревизия конституции (S.)
25.	Floquet	концентрация (S.)	радикал (S.)	3. IV. 1888	— 10 19	Ревизия конституции (S.)
26.	Tirard	умеренное республиканское (S.)	независимый сенатор	22. II. 1889	1 — 23	Интерпелляция в сенате (J. O.)

Президент республики	2.	Легислатура (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов
1. (Ж. О.)		
		Пятая л. 12. XI. 1889 — 22. VII. 1893 (Ch.)
		роялисты . . . . . 166   консерваторы . . . . . 172
		буланжисты . . . . . 44   республиканцы . . . . . 366
		centre gauche . . . . . 40   (centre gauche . . . . . 40
		républicains modérés . . . . . 216   modérés . . . . . 200
		радикалы . . . . . 110   radicaux . . . . . 110)
		(Ch.) (S., p. 145—147)
		Шестая л. 15. XI. 1893 — 7. IV. 1898 (Ch.)
Casimir-Perier 27. VI. 1894 — 15. I. 1895		правая . . . . . 58   правая . . . . . 60
		ralliés . . . . . 35   ralliés . . . . . 33
		республиканцы (министер- ские) . . . . . 311   républicains de gou- vernement . . . . . 300 (311)
Félix Faure 17. I. 1895 — 16. II. 1899		радикалы . . . . . 122   радикалы . . . . . 122
		социалисты (разные) . . . . . 49   социалисты . . . . . 48
		(Ch.) (S., p. 172)
		Седьмая л. 1. VI. 1898 — 29. III. 1902 (Ch.)
		реакционеры . . . . . 44 } пра- правые . . . . . 99
		ralliés . . . . . 38 } вая умер. республи- националисты . . . . . 10 } 92 канцы (прогрес- республиканцы . . . . . 254 систы) . . . . . 254
		радикалы . . . . . 104   радикалы . . . . . 104 } ле-
		радикал-социалисты . . . . . 75   рад. социалисты 74 } ва
		социалисты . . . . . 56   социалисты . . . . . 57 } 235
Emile Loubet 18. II. 1899 — 18. II. 1906		(Ch.) (S., p. 199)

М и н и с т е р с т в а						
По порядку	Премьер-министр 3. (J.O.)	Политический характер мин-ва 4.	Партийная принадлеж. прем.-министра 5.	Время назначения мин-ва 6. (J.O.)	Продолжительность мин-ва 7.	Основание отставки мин-ва 8.
27.	Freycinet	концентрация (S.)	умер. республ.	17. III. 1890	г. м. д. 1 11 10	Проект закона (S.)
28.	Loubet	концентрация (S.)	умер. респ. (S.)	27. II. 1892	— 9 9	Интерпелляция (J.O.)
29.	Ribot	то же	умер. респ. (S.)	6. XII. 1892	— 1 5	Отставка части мин-ов (S.)
30.	„ II	remaniement	то же	11. I. 1893	— 2 24	Конфликт между палатами по бюджету (S.)
31.	Dupuy	концентрация (Z.)	умер. респ. (S.)	4. IV. 1893	— 7 29	Интерпелляция (J.O.)
32.	Casimir-Perier	республ. центр с политикой d'apaisement (S.)	умеренный республик. (S.)	3. XII. 1893	— 5 27	Интерпелляция (J.O.)
33.	Dupuy	то же (S.)	умер. респ.	30. V. 1894	— 1 1	Выборы президента республики
34.	„ II	то же	то же	1. VII. 1884	— 6 25	Интерпелляция (J.O.)
35.	Ribot	умеренно - республиканское с политикой de conciliation в отношении к левым (S.)	умер. республ.	26. I. 1895	— 9 6	Интерпелляция (J.O.)
36.	Bourgeois	радикальное (однородное) (S.)	радикал (S.)	1. XI. 1895	— 5 28	Конфликт с сенатом по вопросу о кредитах (S.)
37.	Méline	умеренное однородное с политикой d'apaisement (S.)	лидер прогрессистов (S.)	29. IV. 1896	2 1 30	Интерпелляция (J.O.)
38.	Brisson	радикальное с программой объединения республиканцев (S.)	радикал (S.)	28. VI. 1898	— 4 4	Интерпелляция (J.O.)
39.	Dupuy	концентрация (умеренные и радикалы) (S.)	умеренный республиканец	1. XI. 1898	— 3 17	Выборы президента республики
40.	„ II	то же	то же	18. II. 1899	— 4 4	Интерпелляция (Ch., S.)
41.	Waldeck-Rousseau	концентрация (S.)	бывш. прогрессист (S.)	22. VI. 1899	2 11 16	Добровольный уход (личн. пр.) (S.)

Президент республики	Легислатура (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов
1. (J. O.)	2.
	Восьмая л. 1. VI. 1902 — 14. IV. 1906 (Ch.)
	консерваторы . . . . . 33 } пра- националисты . . . . . 45 } вых galliés . . . . . 50 } 128 прогрессисты . . . . . 140 } центр республиканцы ми- нистерские . . . . . 48 } 188 радикалы . . . . . 228 } левая социалисты . . . . . 45 } 273 (Ch.) (S., p. 225)
Armand Fallières 18. II. 1906 — 18. III. 1913	Девятая л. 1. VI. 1906 — 8. III. 1910 (Ch.)
	реакционеры . . . . . 80 } консерваторы и action libérale . . . . . 78 } оппо- националисты . . . . . 16 } зиция прогрессисты . . . . . 60 } 174 gauche républicaine . . . . . 82 } républicains de gauche (modérés) 90 } Le радикалы . . . . . 269 } радикалы . . . . . 115 } bloc радикал-социа- листы . . . . . 132 } 416 социалисты indépendants . . . . . 29 } социалисты: indép. 20 unifiés . . . . . 55 } unifiés . . . . . 59 (Ch.) (S., p. 248)
	Десятая л. 1. VI. 1910 — 3. IV. 1914 (Ch. и L.)
	правая . . . . . 19 } консерваторы . . . . . 71 indépendants . . . . . 23 } националисты . . . . . 17 action libérale . . . . . 31 } прогрессисты . . . . . 60 прогрессисты . . . . . 70 } républicains de gauche . . . . . 77 } 93 радикалы . . . . . 113 } радикалы . . . . . } 252 радикал-социалисты . . . . . 149 } радикал-социалисты . . . . . } социалисты . . . . . 33 } социалисты: социалисты: indépendants } 73 } indép. . . . . 30 unifiés . . . . . } unifiés . . . . . 74 (Ch.) (S., p. 274)
Raymond Poincaré 18. II. 1913 — 18. II. 1920	

М и н и с т е р с т в а						
По порядку	Премьер-министр 3. (J. O.)	Политический характер мин-ва 4.	Партийная принадлежи. прем.-министра 5.	Время назначения мин-ва 6. (J. O.)	Продолжительность мин-ва 7.	Основание отставки мин-ва 8.
42.	Combes	концентрация (S.)	радикал (S.)	7. VI. 1902	г. м. д. 2 7 17	Добровольный уход (общеполит. сит.) (S.)
43.	Rouvier	концентрация (S.)	умеренный республиканец	24. I. 1905	1 — 25	Выборы президента республики
44.	" II	то же	то же	18. II. 1906	— — 24	Интерпелляция (S., Ch.)
45.	Sarrien	концентрация (S.)	умеренный радикал (S.)	14. III. 1906	— 7 11	Добровольный уход (личн. пр.) (Ch., S.)
46.	Clemenceau	концентрация (bloc des gauches) (S.)	лидер радикал-социалистов (S.)	25. X. 1906	2 8 29	Интерпелляция (J. O.)
47.	Briand	концентрация (bloc des gauches) (S.)	бывш. социалист (S.)	24. VII. 1909	1 3 10	Добровольный уход (общеполит. сит.) (S.)
48.	" II	радикальное с политикой d'apaise-ment (remaniement) (S.)	то же	3. XI. 1910	— 3 27	Добровольный уход (общеполит. сит.) (S.)
49.	Monis	концентрация радикальных групп (S.)	умеренный радикал (сенатор) (S.)	2. III. 1911	— 3 25	Интерпелляция (J. O.)
50.	Caillaux	левая концентрация (S.)	прогрессист (S.)	27. VI. 1911	— 6 18	Разлад в министерстве (S., A.)
51.	Poincaré	умеренная концентрация (S.)	бывш. прогрессист (S.)	14. I. 1912	1 — 7	Избрание в президенты республики (J. O.)
52.	Briand	концентрация (S.)	бывш. социалист	21. I. 1913	— — 28	Выборы президента republ.
53.	" II	то же	то же	18. II. 1913	— 1 4	Вотум сената касательно избирательного закона (S., A.)
54.	Barthou	умеренная коалиция (прогрессисты и радик. - социал.) (S.)	бывш. прогрессист (S.)	22. III. 1913	— 8 17	Законопроект (S., J. O.)
55.	Doumergue	левое (S.)	рад.-социалист сенатор (S.)	9. XII. 1913	— 6 —	Добровольный уход (общепол. сит.) (S.)

Президент республики	Легислатура (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов																							
1. (J. O.)	2.																							
	Одиннадцатая л. 1. IV. 1914 — 17. IX. 1919 (L.)																							
	<table><tr><td rowspan="10">union засѣе</td><td>droite . . . . .</td><td>15</td></tr><tr><td>non inscrits . . . . .</td><td>45</td></tr><tr><td>action libérale . . . . .</td><td>24</td></tr><tr><td>fédération républicaine . . . . .</td><td>38</td></tr><tr><td>gauche démocratique . . . . .</td><td>34</td></tr><tr><td>républicains de gauche . . . . .</td><td>54</td></tr><tr><td>union républicaine . . . . .</td><td>23</td></tr><tr><td>gauche radicale . . . . .</td><td>66</td></tr><tr><td>républicains radicaux et rad.-socialistes . . .</td><td>163</td></tr><tr><td>républicains socialistes . . . . .</td><td>24</td></tr><tr><td>socialistes . . . . .</td><td>103</td></tr></table>	union засѣе	droite . . . . .	15	non inscrits . . . . .	45	action libérale . . . . .	24	fédération républicaine . . . . .	38	gauche démocratique . . . . .	34	républicains de gauche . . . . .	54	union républicaine . . . . .	23	gauche radicale . . . . .	66	républicains radicaux et rad.-socialistes . . .	163	républicains socialistes . . . . .	24	socialistes . . . . .	103
union засѣе	droite . . . . .		15																					
	non inscrits . . . . .		45																					
	action libérale . . . . .		24																					
	fédération républicaine . . . . .		38																					
	gauche démocratique . . . . .		34																					
	républicains de gauche . . . . .		54																					
	union républicaine . . . . .		23																					
	gauche radicale . . . . .		66																					
	républicains radicaux et rad.-socialistes . . .		163																					
	républicains socialistes . . . . .	24																						
socialistes . . . . .	103																							
	(Официальные данные из listes électorales de la Chambre du 23 juin 1914)																							
	Двенадцатая л. 8. XII. 1919 — 13. IV. 1924 (L.)																							
Paul Deschanel 18. II. — 20. IX. 1920	<table><tr><td>non inscrits . . . . .</td><td>21</td></tr><tr><td>indépendants . . . . .</td><td>29</td></tr><tr><td>action républicaine et sociale .</td><td>46</td></tr><tr><td>entente républicaine . . . . .</td><td>183</td></tr><tr><td>républicains de gauche . . . . .</td><td>61</td></tr><tr><td>gauche républicaine . . . . .</td><td>93</td></tr><tr><td>radicaux et radicaux-socialistes</td><td>86</td></tr><tr><td>républicains socialistes . . . . .</td><td>26</td></tr><tr><td>socialistes . . . . .</td><td>68</td></tr></table>	non inscrits . . . . .	21	indépendants . . . . .	29	action républicaine et sociale .	46	entente républicaine . . . . .	183	républicains de gauche . . . . .	61	gauche républicaine . . . . .	93	radicaux et radicaux-socialistes	86	républicains socialistes . . . . .	26	socialistes . . . . .	68					
non inscrits . . . . .	21																							
indépendants . . . . .	29																							
action républicaine et sociale .	46																							
entente républicaine . . . . .	183																							
républicains de gauche . . . . .	61																							
gauche républicaine . . . . .	93																							
radicaux et radicaux-socialistes	86																							
républicains socialistes . . . . .	26																							
socialistes . . . . .	68																							
Alexandre Millerand 23. IX. 1920 — 11. VI. 1924	(Офф. дан.: listes électorales du 30 janvier 1920)																							



По порядку	М и н и с т е р с т в а						Основание отставки мин-ва
	Премьер-министр 3. (J. O.)	Политический характер мин-ва 4.	Партийная принадлеж. прем.-министра 5.	Время назначения мин-ва 6. (J. O.)	продолжительность мин-ва 7.	г. м. д.	
56.	Ribot	умеренное (S.)	бывш. прогрессист	9. VI. 1914	— — 4		Интерпелляция (J. O.)
57.	Viviani	левое (рад. - соц., республ. - социал.) (S.)	республиканец-социалист (S.)	13. VI. 1914	— 2 13		Начало мировой войны (S.)
58.	" II	remaniement (union sacrée)	то же	26. VIII. 1914	1 2 3		Добровольный уход (S.)
59.	Briand	union sacrée	респ.-социалист	29. X. 1915	1 1 13		Добровольный уход (S.)
60.	" II	remaniement	то же	12. XII. 1916	— 3 8		Добровольный уход (S.)
61.	Ribot	union sacrée	умеренный	20. III. 1917	— 5 23		Добровольный уход (S.)
62.	Painlevé	union sacrée	респ.-соц. (J.O.)	12. IX. 1917	— 2 4		Интерпелляция (J. O.)
63.	Clemenceau	union sacrée	рад.-социалист	16. XI. 1917	2 2 4		Добровольный уход (личн. пр.) (J. O.)
64.	Millerand	концентрация (центр и радикалы с респ. - соц.) (J. D.)	респ.-соц. (J. D.)	20. I. 1920	— — 29		Выборы президента республики
65.	" II	то же	то же	18. II. 1920	— 7 6		Избрание в президенты республики (J. O.)
66.	Leygues	то же	gép. de gauche (J. O.)	24. IX. 1920	— 3 23		Интерпелляция (J. O.)
67.	Briand	концентрация (от респ.-соц. до entente républ.) (J. D.)	респ.-соц. (J. O.)	16. I. 1921	— 11 30		Добровольный уход (общепол. сит.) (J. O.)
68.	Poincaré	концентрация (от радикалов до action républ. et sociale) (J. D.)	сенаторизация union républicaine (J. D.)	15. I. 1922	2 2 14		Законопроект (J. O.)
69.	" II	то же (J. D.)	то же	29. III. 1924	— 2 11		Добровольный уход (общепол. сит.) (J. O.)

Президент республики	Легислатура (начало и конец). Партий- ный состав палаты депутатов																											
1. (J. O.)	2.																											
Gaston Doumergue избран 13. VI. 1924	Тринадцатая л. (началась 1. VI. 1924) (L.) <table><tr><td>non inscrits . . . . .</td><td>30</td><td></td></tr><tr><td>union républicaine . . . . .</td><td>103</td><td></td></tr><tr><td>démocrates . . . . .</td><td>14</td><td></td></tr><tr><td>républicains de gauche . . . . .</td><td>36</td><td></td></tr><tr><td>gauche républicaine . . . . .</td><td>43</td><td></td></tr><tr><td>gauche radicale . . . . .</td><td>41</td><td rowspan="4">} car- tel 328</td></tr><tr><td>radicaux et radicaux-socialistes</td><td>140</td></tr><tr><td>républicains-socialistes . . . . .</td><td>42</td></tr><tr><td>socialistes . . . . .</td><td>105</td></tr><tr><td>communistes . . . . .</td><td>26</td><td></td></tr></table> (Оф. дан.: listes électorales du 7 novembre 1924)	non inscrits . . . . .	30		union républicaine . . . . .	103		démocrates . . . . .	14		républicains de gauche . . . . .	36		gauche républicaine . . . . .	43		gauche radicale . . . . .	41	} car- tel 328	radicaux et radicaux-socialistes	140	républicains-socialistes . . . . .	42	socialistes . . . . .	105	communistes . . . . .	26	
non inscrits . . . . .	30																											
union républicaine . . . . .	103																											
démocrates . . . . .	14																											
républicains de gauche . . . . .	36																											
gauche républicaine . . . . .	43																											
gauche radicale . . . . .	41	} car- tel 328																										
radicaux et radicaux-socialistes	140																											
républicains-socialistes . . . . .	42																											
socialistes . . . . .	105																											
communistes . . . . .	26																											

М и н и с т е р с т в а						
По порядку	Премьер-министр	Политический характер мин-ва	Партийная принадлежн. прем.-министра	Время назначения мин-ва	Продолжительность мин-ва	Основание отставки мин-ва
	3. (J. O.)	4.	5.	6. (J. O.)	7.	8.
70.	François-Marsal	умер. республик. (J. D.)	сенаториз union républicaine (J. D.)	9. VI. 1924	г. м. д. — — 5	Палата деп. не входит в сношения (J. O.)
71.	Herriot	левая концентрация (cartel)	лидер радикалов (J. O.)	14. VI. 1924	— 10 3	Интерпелляция в Сенате (J. O.)
72.	Painlevé	левая концентрация (cartel)	республ.-социалист	17. IV. 1925	— 6 12	Несогласия в министерстве (J. O.)
73.	„ II	remaniement	то же	29. X. 1925	— — 30	Финансовые меры (J. O.)
74.	Briand	концентрация (левого уклона)	респ.-социалист	28. XI. 1925	— 3 9	} Финансовая политика (J. O.)
75.	„ II	remaniement	то же	9. III. 1926	— 3 14	
76.	„ III	remaniement	то же	23. VI. 1926	— — 26	
77.	Herriot	левая концентрация (cartel)	радикал	19. VII. 1926	— — 4	Не нашло большинства в палате (J. O.)
78.	Poincaré	концентрация (от респ.-соц. до union républicaine, т. н. union nationale)	сенатор из union républicaine	23. VII. 1926		

# Обзор литературы.

## I. Источники.

### а) Официальные.

1. Journal Officiel de la République Française.
  - 1) Lois et décrets, arrêtés, circulaires, avis, communications, informations et annonces depuis 1870.
  - 2) Débats parlementaires, compte-rendu in extenso des séances du Sénat et de la Chambre des Députés, questions écrites et réponses des ministres à ces questions depuis 1870: отдельно Chambre des Députés и Sénат.
  - 3) Documents parlementaires, annexes aux procès-verbaux des séances du Sénat et de la Chambre des Députés: projets et propositions de loi, exposés des motifs et rapports: отдельно Chambre des Députés и Sénат.
2. Règlement de la Chambre des Députés, juin 1924 (éd. officielle), Paris, Imprimerie de la Chambre des Députés.
3. Résolution modifiant un certain nombre d'articles du règlement de la Chambre des Députés pour établir un statut de la séance publique (adoptée le 15 juillet 1926, № 519).
3. Résolution instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi urgents touchant aux intérêts supérieurs de l'État et modifiant les articles 8, 41 et 99 du règlement de la Chambre des Députés (adoptée le 20 juillet 1926, № 531).
4. Rapport fait au nom de la commission du règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Joseph-Barthélemy et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier un certain nombre d'articles du règlement de la Chambre des Députés pour établir un statut de la séance publique par M. Joseph-Barthélemy, député (annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1926, № 2945, Chambre des Députés, 13-e législature, session de 1926).

## b) Сборники.

5. Dareste, F. R. et P., Les constitutions modernes, 3-e éd., Paris, 1910, 2 t.
6. Duguit, L., et Monnier, H., Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris, 1915; — continué par Léon Duguit, 4-e éd., Paris, 1925.
7. Moreau, F., et Delpech, J., Les règlements des assemblées législatives, Paris, t. I 1906, t. II 1907.

## II. Литература.

## a) Исторического содержания.

8. Ковалевский, М. М., Происхождение современной демократии, Москва, 1895—1901, 4 тома.
9. Его же, Отъ прямого народоправства къ представительному и отъ патріархальной монархіи къ парламентаризму, Москва, 1906, 3 тома.
10. Сеньобосъ, Шарль, Политическая исторія современной Европы. Эволюція партій и политическихъ формъ, 3-е изд., СПб., 1903, 2 тома.
11. Barthélemy, J., L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Paris, 1904.
12. Bloch, René, Le régime parlementaire en France sous la troisième République, Paris, 1905.
13. Boutmy, E. G., Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre, Paris, 1897.
14. Dickinson, G. Lower, Le développement du parlement pendant le 19-e siècle, Paris, 1906 (traduction française par Maurice Deslandres).
15. Lavissee, Ernest, Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu' à la Paix de 1919:  
t. VIII: L'évolution de la 3-e République par Ch. Seignobos (1921, Hachette). — В тексте сокращенно: Lavissee-Seignobos.  
t. IX: La grande guerre par H. Bidon, A. Gauvain, Ch. Seignobos (1922, Hachette).
16. Zévort, Edg., Histoire de la 3-e République, Paris, 1896—1901, 4 vol.

17. Gneist, R., *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1882.
18. Hatschek, J., *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria*, München-Berlin, 1913.
19. Sombart, W., *Sozialismus und soziale Bewegung*, 8-e Aufl., Jena, 1919.
20. Jenks, E., *Parliamentary England. The evolution of the Cabinet system*, 1903.
21. May, Thomas Erskin, *The constitutional history of England since the accession of George the Third (1760—1860)*, London, 1906, 3 vol. (vol. III by Francis Holland, 1912).
22. Pollard, A. F., *The evolution of Parliament*, London, 1920.
23. Torrens, W. T. Mac Callogh, *History of Cabinets (1688—1760)* 1894, 2 vol. (стоит в связи с May „History“).

б) Государственное право.

24. Коркуновъ, Н. М., *Русское государственное право*, 5-е изд., СПб., 1904, 2 т.
25. Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, 2-e éd., Paris, t. I 1921, t. II et III 1923, t. IV 1924, t. V 1925.
26. Esmein, A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7-e éd., revue par Henry Nézard, Bordeaux-Paris, 1921, 2 t.
27. Hauriou, M., *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1923.
28. Moreau, F., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 9-e éd., Bordeaux-Paris, 1921.
29. Pierre, E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 6-e éd., Paris, et  
Supplément, 5-e éd., entièrement refondue, Paris, 1924.
30. Hatschek, J., *Englisches Staatsrecht*, Tübingen, 1905 u. 1906, 2 B. (Handbuch d. öff. Rechts).
31. Laband, P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5-e Aufl., Tübingen, 1911, 4 Bände.
32. Lebon, André, *Das Verfassungsrecht der französischen Republik*, Tübingen, 1909 (D. öff. Recht d. Gegenwart, B. VI).
33. Redlich, J., *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*, Leipzig, 1905.

34. Bagehot, W., The English constitution, London, 1867 [есть русский (Москва, 1905), нем., франц. переводы].
35. Dicey, A. V., Introduction to the study of the law of the constitution, London, 1915 (есть русск. перевод).
37. Low, Sidney, The governance of England, London, 1914 (русск. пер., СПб., 1908).
38. Lowell, A. Lawrence, The government of England, London, 1908, 2 vol. (русск. пер. I тома, Москва, 1915).
39. May, T. E., and Webster, A., Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, London, 1917.
40. Wallace, D. D., The government of England, 1917.

с) Общая теория государства.

41. Дюги, Л., Конституционное право. Общая теория государства, Москва, 1908 (пер. съ франц.).
42. Кокошкинъ, Ѳ., Лекції по общему государственному праву, 2-е изд., Москва, 1912.
43. Barthélemy, Joseph, et Duez, Paul, Traité élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1926.
44. Carré de Malberg, R., Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, t. I 1920, t. II 1922.
45. Nézard, H., Éléments de droit public, 3-е éd., Paris, 1922.
46. Gumplovicz, L., Allgemeines Staatsrecht, Innsbruck, 3-е Aufl., 1907 (русск. пер. под заглавием „Общее учение о государствах“, СПб., 1910).
47. Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre, 3-е Aufl. (Neudruck), Berlin, 1919.
48. Kelsen, H., Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen, 1911.
49. Rehm, H., Allgemeine Staatslehre, Freiburg i/Br., 1899 (Handbuch d. öff. Rechts).
50. Waldecker, Ludwig, Allgemeine Staatslehre, Berlin-Grunewald, 1927.

d) Разные (теория, политика, парламентаризм).

51. Maim, N., Parlamentarismist prantsuse restauratsiooni ajal (Du parlementarisme en France pendant la restauration), Tartu, 1926 (Acta et Comm. Univ. Tart. BIX.1).

52. Алексѣевъ, А. А., Къ ученію о парламентаризмѣ, СПБ., 1908.
53. Магазионеръ, Я., Самодержавіе народа (опытъ соціально-политической конструкторки суверенитета), СПБ., Сѣверъ, 1907.
54. Его же, Современный парламентаризмъ и его теоретики (Соврем. Міръ, 1908, VI).
55. Котляревскій, С. А., Сущность парламентаризма (Юридич. Вѣстникъ, Москва, 1913, кн. II).
56. Его же, Власть и право, проблема правового государства, Москва, 1915.
57. Новгородцевъ, П., Кризисъ современнаго правосознанія, Москва, 1909.
58. Палиенко, Н. И., Суверенитетъ, Ярославль, 1903.
59. Петражицкій, Л. Л., Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности, 2-е изд., СПБ., 1909 и 1910, 2 т.
60. Соколовъ, К. Н., Этюды о парламентаризмѣ (Вѣстникъ Права, 1906, III и IV).
61. Его же, Парламентаризмъ. Опытъ правовой теоріи парламентарнаго строя, СПБ., 1912.
62. Устиновъ, В. М., Ученіе о народномъ представительствѣ, Москва, 1912 и 1915, 2 тома.
63. Шалландъ, Л. А., Имунитетъ народныхъ представителей, Юрьевъ, 1911 и 1913, 2 тома.
64. Arzens, J., L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel, Paris, 1898.
65. Barthélemy, J., Le problème de la compétence dans la démocratie, Paris, 1918.
66. Benoist, Ch., La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel, Paris, 1899.
67. Bouchet, H., La conception de la représentation dans la constitution de 1875 et ses déviations postérieures, Dijon, 1908.
68. Duguit, L., Souveraineté et liberté, Paris, 1922.
69. d'Eichthal, E., Souveraineté du peuple et gouvernement, Paris, 1895.
70. Faguet, Emil, Le libéralisme, Paris, 1903.
71. Fahlbeck, Pontus, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, Paris, 1905.
72. François, Charles, Représentation des intérêts dans les corps élus, Lyon, 1899.



73. Hauriou, M., La souveraineté nationale (Études constitutionnelles), Paris, 1912.
  74. Lanessan, J. L. de, La crise de la République, Paris, 1914.
  75. Leroy, M., La loi, essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie, Paris, 1908.
  76. Moreau, F., Pour le régime parlementaire, Paris, 1903.
  77. Ostrogorski, M., La démocratie et l'organisation des partis politiques, Paris, 1903, 2 t.
  78. Redslob, Robert, Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche, Paris, 1924 (Bibliothèque internationale de droit public, publiée sous la direction de Gaston Jèze, professeur à l'université de Paris).
  79. Bucher, Lothar, Der Parlamentarismus wie er ist, 3-e Aufl., Stuttgart, 1894.
  80. Gierke, Otto, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Berlin, B. I 1868, B. II 1873, B. III 1881, B. IV 1913.
  81. Derselbe, Johannes Althusius, 2-e Aufl., Breslau, 1902.
  82. Hasbach, W., Die parlamentarische Kabinettsregierung, eine politische Beschreibung, Stuttgart, 1919.
  83. Derselbe, Die moderne Demokratie, 2-e Aufl., Jena, 1921.
  84. Kelsen, H., Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen, 1920.
  85. Krabbe, H., Die Lehre v. d. Rechtssouveränität, Groningen, 1906.
  86. Derselbe, Die moderne Staatsidee, 2-e Aufl., Haag, 1919.
  87. Piloty, R., Das parlamentarische System, Berlin-Leipzig, 1917.
  88. Derselbe, Autorität und Staatsgewalt, Tübingen, 1905.
  89. Stein, Lorenz v., Die Gesellschaftslehre, Stuttgart und Augsburg, 1856, 2 B. (System der Staatswissenschaft).
  90. Bodley, J. E. C., France, London, 1898.
  91. Dicey, A. V., Lectures on the relation between law and public opinion in England during the 19th century, London, 1914.
  92. Lecky, W. E. H., Democracy and liberty, London, 1896, 2 vol.
  93. Lowell, A. L., Government and parties in continental Europe, Boston, 1896, 2 vol. (русск. пер., Москва, 1905).
  94. The taint in politics, a study in the evolution of parliamentary corruption, London, 1920.
-

# Referat:

## Der Parlamentarismus und der souveräne Staat.

---

### Einleitung.

Die moderne Vorstellung vom Staate wird durch die landläufige Staatslehre nicht genügend widergespiegelt: der Parlamentarismus ist nicht im Einklang mit der Willenstheorie der staatlichen Macht und der Prinzipienlehre der Volksvertretung.

### Erstes Kapitel.

#### Die Souveränität.

Die sozialen Organisationen beeinflussen das individuelle Bewusstsein in zweifacher Weise: durch Zwang und durch Einigung. Die Einigung ist eine spontane Äusserung der normalen Psychik; der Zwang dient zur Abwehr negativer Tätigkeit gegenüber dem Zweck und der Existenz der Organisation. § 1.

Im Staate, als einer universalen sozialen Organisation, erreichen die beiden Momente ihren äussersten Ausdruck. Der Zwang wird hier zur Macht, welche sich auf das Leben und den Besitz des Untertanen erstreckt. Die staatliche Einigung ist allgemein und vom Individualwillen unabhängig, als Notwendigkeit einer sozialen Existenz. Für das Individuum liegt der Sinn des Staates in dieser Einigung, doch die Staatstheorie zeigt die Tendenz vor allem das Zwangsmoment hervorzuheben: daher steht hier im Vordergrund das Machtproblem und den Staat definiert man als Machtorganisation par excellence. § 2.

Die Staatstheorie hat nicht immer gleichermassen das Zwangsmoment hervorgehoben. Zum Beispiel, die griechische Philosophie des 5-en und 4-en Jahrhunderts v. Chr. entwickelte die rationalistische Idee von der Autarkie des staatlichen Zustandes, und der § 3.

Inhalt dieser Staatslehre bezog sich ausser der Ethik hauptsächlich auf die Staatsverfassungen und Staatsformen (Plato, Aristoteles).

In der neuen Zeit, nach dem Mittelalter, als in Europa die Kerne der Weltmächte sich bildeten, welche diesen Erdteil zur Beherrscherin der Welt erhoben haben, zeigte sich eine Neigung zur Apotheose des Staates, zu seiner Steigerung ins Absolute; es entstand die Lehre vom absoluten Staat, der mit der Monarchie identifiziert wurde. Der Monarchismus warf insbesondere die Frage auf: warum müssen sich Einem alle übrigen unterwerfen? Im Laufe von Jahrhunderten seit Bodin haben die Staatsrechtler die Einherrschaft zu rechtfertigen versucht und die Notwendigkeit der souveränen Macht und unbedingten Unterwerfung beweisen wollen.

- § 4. Von souveräner Macht kann die Rede sein, wenn man die Macht selbst als Wille auffassen will. Diese Auffassung hatte realen Grund, solange der Staat in der Person des Monarchen verkörpert war, denn der Wille des absoluten Monarchen bestimmte den Inhalt der Souveränität. Doch der Souveränitätsbegriff wurde zur Grundlage der neueren Staatslehre überhaupt, und dadurch erzeugte er für die Staatstheorie Schwierigkeiten.

Im Gegensatz zur monarchischen Souveränität entsteht die Lehre von der Volkssouveränität. Die letztere ist nicht durch reale Lebensverhältnisse erzeugt, sondern beruht auf abstrakten Erörterungen und unbeweisbaren Postulaten, wie dies in der Lehre Rousseau's vom Gemeinwillen klar zutage liegt.

Im 19-en Jahrhundert hat die formelle juristische Schule den Staat zur juristischen Person gemacht, die einen juristischen Willen besitzt, welcher als souverän qualifiziert wird. Viele Staatsrechtler wären bereit, den Souveränitätsbegriff aus der Staatstheorie zu entfernen, und überhaupt weiss man nicht, was mit diesem Begriff anzufangen ist, denn mit dem Niedergang der monarchischen Staatlichkeit ist sein Lebensinhalt verloren.

Der Verfall der Souveränitätslehre ist aber auch ein Kennzeichen dafür, dass die herrschende Willentheorie der Staatsgewalt nicht mehr den Bedingungen der modernen Staatlichkeit entspricht. In der Staatslehre wird diese Willentheorie auch angezweifelt. Der russische Staatsrechtler Korkunow hebt hervor, dass die Macht gar nicht einen Willen präsumiert: man kann herrschen ohne einen Willen zu haben. Beim Herr-

schen liegt alles an dem Beherrschten, aber nicht am Herrscher. Von allem, wovon der Mensch sich abhängig fühlt, wird er auch beherrscht. Zur Herrschaft ist notwendig ein Bewusstsein der Abhängigkeit, aber nicht deren Realität. Daraus folgert Korkunow, dass die Staatsgewalt eine Kraft darstellt, die durch das Bewusstsein der Abhängigkeit vom Staate bedingt ist.

Warum war es nötig, eine Lehre von der Souveränität des § 5. Staates aufzustellen? Das Einigungsmoment kann zu dieser Lehre keine Veranlassung sein, denn der Staat ist eine Tatsache, die keines theoretischen Anspornes bedarf. Die Anwendung des Zwanges aber und deren Konzentration in den Händen des Staates mussten eine Reihe Zweifel erwecken: über den Grad des erlaubten Zwanges, über die zum Zwang Berechtigten u. s. w. Um diese Fragen zu klären, wurde die Lehre von der Souveränität der Staatsgewalt aufgestellt, wie sie ausführlich in den Werken Bodin's, Hobbes', Rousseau's u. a. dargelegt ist. Die Souveränitätslehre aber erhielt in der Staatstheorie eine solche Bedeutung, dass der Sinn des staatlichen Zustandes in der Unterwerfung eines Willens unter einen anderen aufzugehen schien.

## Zweites Kapitel.

### Die repräsentative Ordnung.

Die Lehre vom monarchischen Staat errang eine allgemeine § 1. Bedeutung, indem sie zur Staatstheorie überhaupt wurde. In den Grundsätzen des Verfassungsstaates findet sich daher eine Anlehnung an die monarchische Doktrin. Die Grundsätze für die Repräsentativordnung wurden im 18-en Jahrhundert formuliert, als die allgemeine Staatstheorie die unbeschränkte Souveränität des Herrschers ausdrücklich betonte, womit gewöhnlich der absolute Monarch gemeint war. Der Sturz des Absolutismus durch die Revolution hatte zur Folge, dass die ganze Fülle der Macht, die bisher dem Monarchen gehörte, übertragen wurde auf einen Sammelbegriff — das Volk, welches jedoch keine Macht ausüben konnte. Sofort wurde daher das Volk in praxi durch die Repräsentanten ersetzt, und die Lehre von der Fülle der souveränen Staatsgewalt wurde zu Gunsten der Volksvertretung ausgelegt. Die Konzentration der Gewalt, welche durch eine Jahrhunderte lange Entwicklung der Monarchie erreicht war, blieb bewahrt, nur ihr Träger wurde ein anderer: der Inhalt der Staatlichkeit blieb, und nur die Form änderte sich.

Für die Volksvertretung wurde eine Theorie aufgestellt, die sie zum faktischen Souverän im Staate machte. Die Grundsätze dieser Theorie erheben den Volksvertreter ausserordentlich, wobei er nicht nur einfach Bevollmächtigter seiner Wähler ist, sondern das ganze Volk vertritt, unabhängig davon, auf welche Art er seine Vollmacht erhalten hat. Das Volk kann nichts direkt wollen, für das Volk tut es der Vertreter, welcher aber auch allein dazu berechtigt ist. Der Volkswille ist immer auf das Allgemeine gerichtet, daher bezieht sich auch der Wille des Volksvertreters nur auf das dem ganzen Volke Gemeinsame, auf das Nationale. Die einfachen Bürger sind darum vollständig dem Willen der Volksvertretung unterworfen.

Diese aus dem Ende des 18-en Jahrhunderts stammende Theorie hat sich in der modernen staatsrechtlichen Lehre erhalten. So schreibt Duguit, dass in Frankreich noch gegenwärtig die in den Jahren 1789 und 1796 formulierte juristische Theorie über die politische Vertretung gültig sei. Jellinek findet, dass das Grundprinzip der modernen Volksvertretung immer darin zu suchen sei, dass die Mitglieder des Parlaments das Volk als Ganzes vertreten. Esmein weist darauf hin, dass ein Bevollmächtigter, der nicht die Macht eigenen Entschlusses hätte, kein Vertreter wäre. Die Vertretung in den gesetzgebenden Körperschaften ist daher befugt, selbst zu wollen und zu beschliessen in allen Fragen, die nach der Verfassung ihnen obliegen.

Das ist der Inhalt des s. g. repräsentativen Mandats. Die repräsentative Staatsordnung aber beruht bis jetzt auf folgenden Grundsätzen:

1. Die Macht, als Wille des Staates, ist souverän und das Volk ist ihre Quelle.

2. Die Volksvertretung drückt den Willen des Staates aus; nur der Volksvertreter kann diesen Willen hervorbringen: daher, auf welcher Grundlage er auch gewählt ist, vertritt er das ganze Volk.

§ 2. Die moderne repräsentative Ordnung hat die monarchische Staatlichkeit verdrängt, weil die letztere unfähig ist die neue ständelose demokratische Gesellschaft zu organisieren; mehr geeignet dazu ist die Volksvertretung, das Parlament. Die Tätigkeit des Parlaments aber erzeugt ein neues Verständnis für den staatlichen Zustand. Es ist nicht mehr wichtig, dass man im Staate vor allem eine befehlende zwingende Organisation sieht,

sondern viel reellere Bedeutung hat gegenwärtig die andere Seite des staatlichen Zustandes, welche als eine soziale Notwendigkeit zu verstehen ist, um die Vielfältigkeit der Masseninteressen zu einigen und auszugleichen.

### Drittes Kapitel.

#### Der Parlamentarismus.

Die repräsentative Staatsordnung in Europa zeigt eine § 1. beständige Tendenz sich zum Parlamentarismus zu entfalten. Gegenwärtig kann man unter 27 europäischen Staaten 20 zählen, in denen dieses Regime sich vorfindet. Unter Parlamentarismus ist ein repräsentatives Regime zu verstehen mit einer Regierungsform, bei welcher der persönliche Bestand der Regierung („das Kabinett“, „Ministerium“) so lange die Staatsgewalt ausübt, als seine Tätigkeit von seiten der Parlamentsmehrheit Unterstützung („Vertrauen“) findet. Der Parlamentarismus macht die Regierung abhängig vom Parlament, welches daher zum überwiegendem Staatsorgan wird. Dieses Überwiegen des Parlaments ist eine politische Notwendigkeit, wodurch im Staate die Einheit der Staatsgewalt erreicht wird: wenn im Verfassungsstaate zwei oder mehr herrschende Organe errichtet werden, so muss doch das eine die entscheidende Stimme haben, sonst wäre in der Staatsgewalt keine Einheit. Beim parlamentarischen System ist es das Parlament, und nicht die Regierung, welches diese Einheit herstellt; daher muss im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Parlament und der Regierung die letztere dem ersteren rechtlich nachgeben: der Beschluss des Parlaments beendet eine solche Kollision.

In seiner Verwirklichung hat der Parlamentarismus zwei charakteristische Formen aufzuweisen: die englische und die kontinentale.

Es ist bekannt, dass der Parlamentarismus in seiner ursprünglichen Form ein Erzeugnis des englischen politischen Lebens ist; es gibt Schriftsteller, welche den englischen für den richtigen, normalen Parlamentarismus halten. § 2.

Den englischen Parlamentarismus haben zwei Bedingungen allgemeinen Charakters erzeugt. Erstens der Parteidualismus, der hier bis in die jüngste Vergangenheit herrschte. Eine der Parteien ist die Mehrheitspartei nicht nur im Parlament, son-

dern auch im politischen Leben des Landes; diese Partei liefert die Regierung. Die andere Partei dagegen ist die Minderheitspartei, die an der Regierung nicht teilnimmt, sondern die Opposition bildet. Die Parteien wechseln hier beständig ihre Rolle im friedlichen politischen Kampfe durch Wort und Schrift. Daher, zweitens, freie Kritik der jeweiligen Regierung und legalisierte Opposition. Beim Parteidualismus sind in diesem Fall die Beziehungen zwischen den Parteien klar und verständlich, und der Regierungsmechanismus in der Idee einfach: die Mehrheit regiert, die Minderheit opponiert, die Wähler aber beurteilen, wessen Seite sie ergreifen sollen. So waren in England die Bedingungen dazu gegeben, dass die Parteien in der Regierung friedlich abwechselten; es wurde nur die formelle parlamentarische Gewohnheit näher ausgearbeitet, wie sich dieser Wechsel vollziehen sollte. Obwohl das parlamentarische Prinzip in England formuliert worden ist (das Ministerium behält die Macht solange es das Vertrauen des Parlaments besitzt), so war doch dieser Grundsatz hier weiter nichts als die Konstatierung des faktischen Verhältnisses zwischen dem Ministerium und dem Parlament, welches beim Parteidualismus überhaupt gar nicht anders sein kann: denn wenn eine Partei die Mehrheit im Parlament (und wohl auch im Lande) bildet, so muss sie die Regierung liefern, und solange diese Partei die Mehrheit ausmacht, besteht auch ihre Regierung, oder juridisch ausgedrückt: die Regierung übt die Macht aus, solange sie das Vertrauen des Parlaments besitzt.

Auch im englischen Parlamentarismus, als einer Form der repräsentativen Staatsordnung, trifft man die charakteristischen Züge der letzteren, und das Einigungsmoment ist hier deutlich wahrzunehmen: die legale Oppositionsfreiheit, sowie das eigene Interesse der Mehrheit sich gegenüber der Minderheitspartei nackter Gewalt zu enthalten usw. Dennoch kann die Staatlichkeit in England auch einen ziemlich ausgeprägten Zwangscharakter annehmen, wenn eine Partei längere Zeit die Macht ausübt, weshalb hier Ansprüche einer Parteiregierung auf Zwangsmacht nicht vollständig unmöglich geworden sind.

§ 3. Der kontinentale Parlamentarismus unterscheidet sich vom englischen hauptsächlich durch das Parteiwesen: auf dem europäischen Kontinent finden wir den Parteipluralismus im Gegensatz zum Parteidualismus in England. Es ist verständlich, dass die Beziehungen zwischen zwei Parteien einfacher und klarer

sind, als zwischen drei, vier und mehr Parteien. Freilich kann man in allen Fällen dieselben Formen anwenden, doch beim Parteipluralismus kommen Lagen und Zustände vor, die den Parlamentarismus auf dem Kontinent schwieriger gestalten und dem englischen unbekannt sind: zum Beispiel die drohende Kurzlebigkeit der Ministerien, die Schwierigkeit der Bildung von Koalitionsministerien u. s. w.

Der kontinentale Parlamentarismus ist von Anfang an eine Frage praktischer Politik und ein theoretisches Problem. Es ist bekannt, dass die Theorie und Praxis des kontinentalen Parlamentarismus während der Restaurationszeit in Frankreich entstanden ist. Theoretisch ist der Parlamentarismus mit der Lehre von der Gewaltentrennung verbunden. Benjamin Constant, der Schöpfer der französischen parlamentarischen Doktrin, leitet denselben direkt aus der Gewaltenlehre ab: die letztere lässt das Problem der Einigung der drei Gewalten im unklaren; der Parlamentarismus löst die Frage, indem er dem Parlament im Staate die herrschende Bedeutung zuerteilt. Doch der Parlamentarismus wird auch in der Praxis geltend gemacht, und so findet man, dass schon in der Restaurationszeit in Frankreich der Mechanismus dieses Systems festgelegt wurde, obwohl die politischen Bedingungen zur Verwirklichung desselben hier erst später eingetreten sind.

Bisher gelten in der französischen Theorie vom Parlamentarismus die Grundsätze, welche durch die Theoretiker der Restauration aufgestellt worden sind. Als Grundlage des Systems ist die politische Verantwortlichkeit der Minister anzusehen, die laut Esmein darin besteht, dass die Minister ihre Macht verlieren und moralisch verpflichtet sind zurückzutreten, wenn sie das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verloren haben. Man kann hierin nicht nur eine moralische Verpflichtung, sondern auch eine rechtliche sehen, denn das Parlament ist berechtigt die Beziehungen zu dem Ministerium tatsächlich abzubrechen, falls dasselbe nicht zurücktritt.

Die Institution der politischen Verantwortlichkeit der Minister muss als ein politisches Problem ersten Ranges angesehen werden, denn hierin findet der Kern des modernen repräsentativen Systems seinen Ausdruck. In dieser bescheidenen Formel ist der wahre Sinn der Beziehungen zwischen dem Parlament und der Regierung, oder der legislativen und exekutiven



Gewalt, enthalten; in der politischen Ministerverantwortlichkeit ist die Lösung des Hauptproblems der modernen Staatlichkeit zu finden: die Ausübung der Gewalt mit dem Geiste der repräsentativen Staatsordnung zu koordinieren. Da die Volksvertretung den Grundsätzen eines autoritären (obrigkeitlichen) Staates fremd ist, so kann sie neben sich keine Regierung dulden, die auf diesen Grundsätzen fusst. Um den sonst unvermeidlichen Konflikten vorzubeugen, wird die Regierung zu einer parlamentarischen; sie ist vor dem Parlament politisch verantwortlich und steht mit ihm im Verhältnis engster Mitarbeit. In modernen Staaten gibt es freilich auch Staatsoberhäupter, doch die Bedeutung, die manche Theoretiker ihnen beimessen, ist unter dem parlamentarischen System illusorisch. Meist sind es Konstruktionen formaler Jurisprudenz, worin Erinnerungen an die monarchische Vergangenheit neu erwachen, und deren Wert darin liegt, dass sie bei Vorhandensein gewisser Bedingungen und Traditionen das Funktionieren des parlamentarischen Systems erleichtern. Der Parlamentarismus ist auch möglich ohne „Staatsoberhaupt“: in Estland gibt es nur Parlament und Ministerium, wobei die Vertretung des Staates nach aussen dem Ministerpräsidenten obliegt; man kann jedoch nicht sagen, dass das parlamentarische Regime in Estland schlechter verwirklicht ist als im nachbarlichen Lettland, wo es einen Staatspräsidenten gibt.

- § 4. Wenn man den englischen Parlamentarismus mit dem kontinentalen vergleicht, so findet man bei beiden charakteristische Merkmale. Die Stärke des englischen Parlamentarismus liegt im regelmässigen Wechsel von Parteiregierungen, wobei die Ministerien von Dauer sind und eine Änderung der Politik stattfindet, wenn sich nach den Wahlen die allgemeine politische Lage geändert hat. In dieser Hinsicht nähert sich England dem politischen Regime der nichtparlamentarischen Monarchien, wo gewöhnlich die Person des Monarchen und seiner vertrauten Minister eine gewisse Beständigkeit und Folgerichtigkeit in der Staatsregierung gewährleistet. Doch bleibt es eine Frage, wie weit zwei politische Richtungen imstande sind, alle die sozial-ökonomischen Interessen und Bestrebungen, die dem modernen Leben eigen sind, zu umfassen, ohne diesem dabei eine gewisse Beschränkung aufzuerlegen. In der Tat hat man vom Ende des vorigen Jahrhunderts an sich auch in England vom strengen Parteidualismus losgesagt, und es gibt dort heutzutage mehr Parteiströmungen, die aber

den Wechsel der zwei Parteiregierungen doch noch nicht abgeschafft haben. So sieht man, dass das alte dualistische Parteiensystem für moderne Lebensbedingungen nicht genügend biegsam ist, und darin liegt die Schwäche des englischen Parlamentarismus. Und vielleicht irrt man sich nicht, wenn man den Parteidualismus nicht für ganz fähig erachtet die moderne Gesellschaft politisch zu organisieren, wie einige Menschenalter zurück die Monarchie dazu nicht fähig war.

Im kontinentalen Parlamentarismus herrscht Parteipluralismus. Meistens bilden alle Parteien, die im Parlament vertreten sind, einzeln genommen Minderheiten, daher auch die Regierung sich nicht auf eine Mehrheitspartei stützt, sondern auf Vereinbarungen zwischen den Parteien der Mehrheit. Eine solche Stütze ist veränderlich, daher fehlt den Koalitionsministerien die Einheit und Beständigkeit, welche den Parteiregierungen eigen sind. Selten sieht man, dass alle Parteien sich koalieren: fast immer finden sich beim kontinentalen Parlamentarismus auch oppositionelle Parteien; doch der kontinentale Parlamentarismus bedarf grundsätzlich keiner Opposition, denn ganz im Geiste dieses Parlamentarismus wäre es, wenn alle Parteien an der Regierung teilnähmen, obgleich in der Regel aus Parteiinteresse einige sich dieser Teilnahme enthalten. Zum Unterschiede vom englischen Parlamentarismus, der der Mehrheits- und der Minderheitspartei streng geschiedene Rollen zuweist: der ersteren die Regierung, der letzteren die Kritik oder Opposition der Regierung gegenüber zu repräsentieren, — lässt der kontinentale ein Zusammenarbeiten der Parteien im weitesten Masse zu. Die Stärke des kontinentalen Parlamentarismus liegt eben einerseits in einer grösseren Vielfältigkeit der Interessenvertretung, was mehr den Bedürfnissen der modernen Gesellschaft entspricht, und andererseits in der grundsätzlichen Zulassung aller Parteien zur Regierung oder ihrer direkten Beeinflussung. Da grundsätzlich keine Opposition erforderlich ist, bietet der kontinentale Parlamentarismus einen biegsamen Mechanismus, wo alle im Parlament vertretenen Parteien und Interessengruppen mitarbeiten, und alle Änderungen der politischen Lage sich sofort widerspiegeln können. Es scheint auch, dass der Sinn der modernen Staatlichkeit, welcher sich im Drange zum Ausgleich der Masseninteressen offenbart, durch den kontinentalen Parlamentarismus am vollständigsten wiedergegeben wird, denn wegen der Vielheit von Parteiminder-

heiten sind die staatlichen Machttakte niemals einseitige Parteibeschlüsse, sondern immer Vereinbarungen zwischen mehreren Parteien. Der kontinentale Parlamentarismus ist wohl diejenige Stufe der modernen Staatlichkeit, die vom Geist des autoritären obrigkeitlichen Staates am weitesten entfernt ist; hier kann sich die demokratische Staatlichkeit in ihrer ganzen Folgerichtigkeit entwickeln.

## Viertes Kapitel.

### Die Gesetzgebung unter dem Parlamentarismus.

§ 1. Die zwei Hauptfunktionen des Parlaments sind 1) die Gesetzgebung und 2) die Einsetzung und Kontrolle der Regierung. Die Gesetzgebung ist von jeher durch die alte Gewaltentrennungstheorie als die parlamentarische Tätigkeit par excellence aufgefasst worden; die anfänglichen Beschränkungen der freien parlamentarischen Gesetzgebung sind mit der Zeit weggefallen, so dass gegenwärtig dem Parlament das Gesetzgebungsmonopol gehört; dennoch hat sich die Anteilnahme der Regierung daran, dank dem Parlamentarismus, zur engsten Mitarbeit ausgebildet. Die zweite obengenannte Funktion des Parlaments findet ihren Ausdruck in der Institution der Ministerverantwortlichkeit, wovon wir oben gesprochen haben.

§ 2. Alle politischen Parteien haben den Drang sich eine Vertretung im Parlament zu schaffen. Das Parlament ist die Arena des Parteikampfes, und nur jene Parteien sind lebensfähig, die sich daselbst einen Platz erobern können. Die Geschäftsordnung des Parlaments setzt die Formen fest, in welchen sich dieser parlamentarische Kampf abspielen soll; doch der nächste Zweck dieser Geschäftsordnung ist die Ausarbeitung jener Vereinbarungen zwischen den Parteien, durch die der Kampf um konkrete Fragen sein Ende nimmt und die ihren formellen Ausdruck in Gesetzen finden. Die Gesetzgebung aber ist beim Parlamentarismus sowohl dem Inhalt als der Form nach besonders auf dem Kontinent die Feststellung der Vereinbarungen zwischen den Parteien.

In diesem Sinne ist die Entwicklung der Geschäftsordnung der französischen Deputiertenkammer zu verstehen.

## I.

Über die Geschäftsordnung der französischen  
Deputiertenkammer.

Der vieljährige Vorsitzende dieser Kammer Brisson hat bei der Leitung der Debatten im Hause nur die Kammer als Ganzes und die einzelnen Deputierten als Vertreter des Volkes anerkennen wollen; er soll nie zugelassen haben, dass jemand im Namen von Parteien oder Gruppen das Wort nahm. Dieser Standpunkt ist zu verstehen als Ausdruck der in der Theorie herrschenden Ansicht, dass der Deputierte das ganze Volk vertritt und auch in dessen Namen auftreten soll. — Die Entwicklung der Geschäftsordnung der Kammer hat aber eine Richtung genommen, die diesem Standpunkt zuwiderläuft. Die Arbeit in der Kammer verteilt sich hauptsächlich zwischen den Plenarversammlungen und den zwanzig beständigen Kommissionen. Die Vorarbeit bei der Gesetzgebung konzentriert sich in diesen Kommissionen, wobei die Arbeit einer jeden Legislatur von der nächstfolgenden übernommen und fortgesetzt werden kann. Die Zusammenstellung dieser Kommissionen geschieht formell durch eine Wahl in der Plenarversammlung: tatsächlich aber ist die Ernennung der Kommissionsmitglieder Aufgabe der Parlamentsgruppen; Parlamentsmitglieder, die in keiner Gruppe angeschrieben sind, wären aus den Kommissionen ausgeschlossen. Eine solche Ernennungsweise hat mit dem Grundsatz der Volksvertretung, dass der Deputierte direkt das ganze Volk vertritt, gebrochen: in den Kommissionsarbeiten vertritt jedes Mitglied seine Partei, oder eigentlich jene Interessen, die diese letztere vertritt. Durch den Ausschluss der ausserparteilichen Parlamentsmitglieder aus den Kommissionen wird nur unterstrichen, dass der gegenwärtige Parlamentarismus keine Volksinteressen, die nicht auch durch Parteien vertreten sind, anerkennen will. Diese neue Geschäftsordnungsregel vom 1. Juli 1910 hat somit der politischen und sozialen Physiognomie des Parlamentsbestandes Rechnung getragen und lässt in der Tätigkeit des Parlaments nicht mehr das reine individualistische Prinzip massgebend sein, obgleich die übliche Lehre von der Volksvertretung es doch noch aufrecht erhalten will.

Eine Geschäftsordnungsregel neuesten Datums (vom 15. Juli 1926) hat die Geschäftsführung der Plenarversammlung in dem-

selben Sinne abgeändert. In den Sitzungen der Kammer herrschte bisher die individuelle Redefreiheit der Deputierten. Die Geschäfte der Kammer sind jedoch derart angewachsen, dass sie nur unter der Bedingung möglicher Sparsamkeit mit der Zeit zu erledigen sind: die individuelle Redefreiheit führte aber zum Gegenteil. Mit der neuen Regelung ist nun die Zeit der Redner streng abgemessen: von 1 Stunde bis 5 Minuten. Die Redner werden in drei Kategorien eingeteilt, wobei die längste Rededauer ausser den amtlichen Vortragenden der Kommissionen und den Initiatoren der Vorlagen auch den Parteirednern bewilligt wird; zudem hat jede Parlamentsgruppe das Recht, auf je 50 Glieder (oder deren Bruchteil) einen solchen Redner zu senden. Alle übrigen Redner, die keine Antragsteller sind, dürfen nur 5 Minuten reden. Bei dem Eilverfahren, so lautet die Regel, haben die Parteiredner das Vorrecht vor den übrigen.

Die neuen Regeln rücken also die parlamentarische Gruppe in den Vordergrund, das Einzelmitglied der Volksvertretung muss zurücktreten. Was unlängst in den Plenarversammlungen überhaupt nicht gestattet war, im Namen einer Gruppe aufzutreten, das schafft jetzt den Rednern eine privilegierte Stellung im Vergleich zu den individuellen Rednern. Die Debatten sind weniger ein Wettstreit zwischen individuellen Meinungen, als vielmehr zwischen Parlamentsgruppen; die neue Lage wird treffend charakterisiert durch die Äusserung eines Deputierten: ein Mensch, der im eigenen Namen redet, ist ja interessant, aber bedeutend weniger, als derjenige, welcher im Namen von hundert anderen Leuten spricht. Und doch; in formeller Hinsicht redet jeder Volksvertreter im Namen des ganzen Volkes! In Wirklichkeit dagegen entscheidet in der Geschäftsordnung der Kammer die soziale Differenzierung der Kammer und nicht die Vollmacht, welche dem Deputierten durch die Volkswahl erteilt wird.

Man sieht also, dass in der französischen Kammer, in den Kommissionen wie in der Plenarversammlung, die Parteien und nicht die Einzeldeputierten die entscheidende Bedeutung besitzen. Die Geschäftsordnung lässt die Möglichkeit einer klaren Gegenüberstellung der Interessen, die durch die Parteien vertreten sind, zu. Die Besprechung in den Kommissionen klärt die Grundlagen auf, die einen Ausgleich der Interessen ermöglichen. Die Abstimmung stellt fest, in welchem Masse die vereinbarten Interessen befriedigt werden können.

Die Rolle eines Deputierten, der seine persönliche Meinung vertritt, kann im Kampf der Interessen, deren Träger die einzelnen Parteien sind, nur eine nebensächliche sein.

## II.

### Die Ausarbeitung des Gesetzes von 1913 über den dreijährigen Militärdienst in der französischen Deputiertenkammer.

Auch die tatsächliche Ausarbeitung eines Gesetzes beweist, dass beim Parlamentarismus die Gesetzgebung den deutlichen Charakter einer Vereinbarung zwischen den Parteien trägt. Die Ausarbeitung des obengenannten Gesetzes dient als lebendiges Beispiel dafür.

Die Vorlage des Militärgesetzes wurde im Jahre 1913 von der Kammer feindlich aufgenommen, und fast alle Parteien teilten sich in Anhänger und Gegner des Gesetzes. Das Ministerium Barthou machte sich zur Aufgabe, das Gesetz durch die Kammern zu bringen. Die anfängliche Vorlage, von Militärspezialisten ausgearbeitet, welche hauptsächlich militärische Interessen berücksichtigten, wurde zwar in der Kommission der Kammer angenommen, doch in der Kammer selbst unterlag sie gründlichen Änderungen, die durch Parteiinteressen diktiert wurden. Die dreijährige Dauer der Wehrpflicht, an welche Bedingung das Ministerium sein Verbleiben in der Regierung knüpfte, wurde freilich angenommen, verworfen jedoch wurde die Ausdehnung der dreijährigen Wehrpflicht auf jene Jahrgänge der Wehrpflichtigen, die sie augenblicklich ausübten und also auf Grund des alten Gesetzes über die zweijährige Wehrpflicht einberufen waren. Es wurde aber das Alter der Wehrpflichtigen um ein Jahr herabgesetzt — von 21 auf 20 — und somit die sofort nötige Vergrößerung der Armeekontingente erreicht. Die Gegner des Militärgesetzes leugnen die Notwendigkeit der Wehrpflicht nicht, doch ihre Vorlagen garantieren den äusseren Schutz weniger, als es augenblicklich nötig wäre. Sie enthalten sich durchaus nicht der Anteilnahme an der Ausarbeitung des Gesetzes, und somit erzielen sie für die Bevölkerungsschichten, die ihre Wähler sind, gewisse materielle Kompensationen für die Ausübung der Wehrpflicht: Unterstützung der Familien, Tagegelder u. s. w. Die Anhänger der Vorlage unter den Radikalen lassen sich durch

praktische Bedürfnisse bestimmen und sind für die Regierungs- und Kommissionsvorlage, weil alle übrigen praktischen Massregeln weniger als diese Vorlage die Hebung des äusseren Schutzes ermöglichen. Die gemässigten Republikaner und die Rechte vertreten diejenigen Gesellschaftskreise, die sich für die Kriegsmacht des Staates interessieren, und sind schon darum für die Vorlage, weil sie eine sofortige Vergrösserung dieser Macht erzielt.

Die Regierung hat die Mehrheit des Parlaments überzeugen können, dass die Verlängerung der Dienstzeit eine Notwendigkeit ist. Die Mehrheit stimmt auch für diese Verlängerung, als für eine Notwendigkeit, doch alle Parteien wollen zugleich die Lasten der Militärpflicht für ihre Wähler vermindern, und so ist auch in dieser Hinsicht in mehreren Fällen ein zu grosser Eifer zu merken, der aber durch die übrigen Parteien, die weniger daran interessiert sind, in Schach gehalten wird. Es kommt freilich auch vor, dass die Kammermehrheit in manchen Fällen den Wählern mehr bewilligt, als die Regierung es im Staatsinteresse für möglich hält. So werden auch Einzelbestimmungen des Gesetzes von Kammermehrheiten angenommen, die mit der Mehrheit, die für das ganze Gesetz und seine prinzipiellen Grundlagen gestimmt hat, durchaus nicht identisch sind.

Die Regierung ist vor dem Parlament der Sachwalter der Staatsinteressen; nur muss das Ministerium ganz bestimmt wissen, was praktisch nötig wäre, um diesem Interesse zu genügen — hierin liegt seine Aufgabe und Verantwortlichkeit. Die Regierung verbindet ihr Sein und ihre Verantwortung mit der Durchbringung einer von ihr als nötig erkannten praktischen Massregel, und in diesem engeren Sinn kann man von einer leitenden Rolle der Regierung in der Kammer sprechen. Doch die Regierung hat auch eine andere Aufgabe: sie stellt der Kammer ihr technisches Vermögen zur Verfügung, indem sie behilflich ist, einen vitalen und biegsamen Modus der Befriedigung des laufenden Staatsinteresses zu finden. Im französischen System sind die Beziehungen der Regierung zur Kammer deutlich und bestimmt: wenn auch die Regierung weiss, was dem Staat not tut, so ist doch die Kammer befähigt umständlicher und feiner zu bestimmen, wie dieses Notwendige zu verwirklichen ist, oder mit anderen Worten: wenn die Regierung angeben kann, worin ein Ausgleich der Interessen notwendig ist, so ist das Parlament

imstande, den für die gegebene politische Lage vitalsten Weg dieses Ausgleichs ausfindig zu machen.

## Fünftes Kapitel.

### Die Regierung unter dem Parlamentarismus.

Die Institution der Ministerverantwortlichkeit bildet den § 1. Kernpunkt der Beziehungen zwischen dem Parlament und der Regierung. Diese Institution mag in ihrer Klarheit die Illusion erwecken, als ob der Wechsel der Ministerien leicht und ohne Schwierigkeit auszuführen sei. Tatsächlich, was scheint einfacher? Das Ministerium bleibt in der Minderheit, reicht seinen Abschied ein, und ein neues wird ernannt gemäss den Wünschen der Mehrheit, die das alte gestürzt hat. Die Wirklichkeit ist natürlich viel komplizierter, und der Wechsel der Regierungen, oder die Ministerkrisen, bildet hier den Schwerpunkt, in dem der Sinn des Regimes, seine Stärke und Schwäche, hervortritt. Das politische Leben eines Volkes wird durch häufige und dauernde Regierungskrisen schwer heimgesucht: darum ist der Ministerwechsel in Staaten mit fest organisiertem Parlamentarismus durch ein detailliertes Verfahren geordnet. In diesem Verfahren, wie in der Ausarbeitung der Gesetze, offenbart sich das dem Parlamentarismus eigene Prinzip des Interessenausgleichs. Das ist die Veranlassung, in dieser Untersuchung das Problem der Beziehungen zwischen dem Parlament und der Regierung vom Standpunkt des Ministerwechsels zu behandeln.

In Frankreich ist die formelle Prozedur des Ministerwechsels § 2. durch die Verfassungsgesetze vom Jahre 1875, die Geschäftsordnungen der beiden Kammern und die parlamentarischen Gebräuche und Traditionen festgesetzt.

Es werden zwei Ausdrücke gebraucht: Ministerwechsel und Ministerkrise; der letztere ist populärer und gibt den Sinn des Ministerwechsels unter dem Parlamentarismus genauer wieder; er wird auch ferner in dieser Arbeit gebraucht. Unter Ministerkrise ist jeder Wechsel im Bestande des Ministeriums unter dem parlamentarischen Regime zu verstehen. Im französischen Ministerium gibt es ausser den Ministern noch Unterstaatssekretäre, die aber durch die Verantwortlichkeit des Ministers gedeckt werden. Daher wird hier unter Ministerkrise nur der Wechsel



der Minister verstanden, nicht aber auch derjenige der Unterstaatssekretäre.

Vom Standpunkt des parlamentarischen Grundsatzes, dass das Ministerium das Vertrauen des Parlaments besitzen soll, sind nicht alle Ministerkrisen gleichwertig. Vom prinzipiellen, inneren Standpunkt aus gesehen hat man eine Krise nur in dem Falle, wenn zwischen dem Ministerium und dem Parlament ein Zwiespalt existiert; das Ergebnis der Krise wäre dann nicht nur ein Personenwechsel, sondern auch die Wiederherstellung der Eintracht zwischen den beiden Machtorganen: dem Parlament und der Regierung. Es können aber auch Krisen aus anderen äusseren Gründen entstehen (zum Beispiel Krankheit oder Tod des Ministerpräsidenten); doch was auch die Gründe der Krise sein mögen, der Ministerwechsel selbst geschieht immer unter denselben verfassungsmässigen Formen.

Eine Ministerkrise ist immer vorhanden, wenn die Mehrheit des Parlaments gegen das Ministerium gestimmt hat. Doch die Folge einer solchen Abstimmung braucht laut der Theorie nicht immer der Wechsel des Ministeriums zu sein: es kann auch die Kammer aufgelöst werden. Seit dem letzten Vierteljahrhundert kann man die Tendenz bemerken, aus der parlamentarischen Praxis die Kammerauflösung zu eliminieren. Die Entwicklung des französischen Parlamentarismus hat es auch hier dahin gebracht, dass das durch die Verfassungsgesetze dem Präsidenten gegebene Recht der Kammerauflösung tatsächlich nicht angewandt wird: die passive politische Rolle, die dem Präsidenten zukommt, schafft dazu keine Bedingungen. Nach einem Misstrauensvotum der Kammer erfolgt hier immer nur der Rücktritt des Ministeriums.

Das Parlament bricht aber seine Beziehungen zum Ministerium nach dem Misstrauensvotum nicht vollständig ab. Es ist vorgekommen — wohl nur in den letzten Jahren — dass ein scheidendes Ministerium durch die Kammern noch eine Gesetzesvorlage durchgebracht hat. Wohl ist dieses Ministerium formell aufgefasst worden als ein interimistisches, doch ein psychologisches Motiv zu einem solchen Verfahren lässt sich darin finden, dass ein jegliches Ministerium unter dem parlamentarischen Regime vom Parlament eingesetzt ist und auch nach dem Misstrauensvotum diesen seinen Charakter beibehält.

Die Bildung des neuen Ministeriums ist laut Verfassung Auf-

gabe des Präsidenten. Doch unter dem Parlamentarismus ist diese Bildung eine rein politische Aufgabe, daher ist der passive Präsident ihr gar nicht gewachsen. Seine Rolle beschränkt sich nur darauf, einen aktiven Politiker zu finden, für den die Vermutung spricht, dass er ein Ministerium als dessen Ministerpräsident zu bilden imstande wäre. Eine solche Entscheidung des Präsidenten ist nur möglich, nachdem er die politische Lage durch Beratungen mit den leitenden Kreisen der Kammern geklärt hat; auch kann die Wahl nur auf eine Person fallen, die den massgebenden politischen Parteien annehmbar ist.

Auf jenem Politiker lastet eigentlich die ganze Schwere der Aufgabe, weil letztere nicht mehr eine formelle ist, sondern eine praktisch-politische. In der Erfüllung dieser Aufgabe offenbart sich der Charakter des parlamentarischen Systems, und die französischen Zustände liefern dazu einen Rahmen, der von modernem Geiste erfüllt ist. Der Politiker, welcher das Ministerium bilden soll, steht vor einer zwiefachen Aufgabe: ein Arbeitsprogramm aufzustellen, das vom Parlament unterstützt wird, und Mitarbeiter ins Kabinett zu berufen, die bereit wären, mit ihm zusammen das Programm zu verwirklichen. Alles das muss gemäss den französischen Bedingungen bei der Bildung eines jeden Ministeriums von neuem begonnen werden. So wendet sich der politische Gedanke in Frankreich öfters dem Problem eines Ausgleichs verschiedener politischer Bestrebungen zu. Da gegenwärtig die politischen Orientationen schnell wechseln und zu jeder Zeit Verschiebungen zwischen den parlamentarischen Gruppen möglich sind, so muss ein System als höchst modern eingeschätzt werden, welches fähig ist, in jedem beliebigen Moment diese Änderungen in Rechnung zu stellen. Im öffentlichen Leben Frankreichs ist die einseitige Herrschaft einer politischen Tendenz oder eines Willens, der mit den übrigen politischen Bestrebungen nach Belieben schaltet, indem er sie bejaht oder verneint, ausgeschlossen. Die Staatsgewalt beruht hier auf einem Kompromiss mehrerer Willen oder Bestrebungen; daher wird die Staatlichkeit vor allem von dem Geiste der Einigung durchdrungen, der Zwangscharakter des Staates aber bleibt im Hintergrunde. Die staatliche Organisation dient nicht zur Geltendmachung der nackten Gewalt: sie dient nur zum Ausgleich der Interessen und zur Verwirklichung desselben. Der Ausgleich ist notwendig, aber nicht als Ausdruck eines Herrscherwillens, sondern als Ergebnis der Anstrengung-

gen der interessierten Gruppen, damit ihr Zusammenleben praktisch möglich sei.

Das findet seine Widerspiegelung in der Psychik des modernen Politikers, der nach Methoden handelt, die noch dem Anfang des 19. Jahrhunderts unbekannt waren. Die Anstrengungen eines Politikers, der sein Ministerium bilden will, bieten eine lebendige Illustration dazu, wie beim parlamentarischen System die Vollmacht der Regierungsgewalt und ihr Organ geschaffen werden. Der Erfolg solcher Unterhandlungen hängt davon ab, inwieweit die Persönlichkeit jenes Politikers für die verschiedenen Parteien annehmbar ist, wie auch davon, ob die Basis der Vereinbarung, die die Bestrebungen der Parteien einigen soll, befriedigend ist. Die französische parlamentarische Praxis hat gewisse allgemeine Grundsätze entwickelt, auf denen die Vereinbarungen zwischen den Parteien gewöhnlich beruhen.

Der Ministerpräsident leitet die Regierung; darum muss er eine Politik treiben, für die er verantwortlich ist. Formell ernennt ihn wie auch seine Kollegen im Ministerium der Präsident; doch der letztere, als politisch unverantwortliche Persönlichkeit, darf die Politik des Ministeriums nicht bestimmen.

Das Ministerium muss, nach seiner formellen Ernennung durch den Präsidenten, ein Vertrauensvotum der Kammer erhalten; damit wäre seine politische Existenz begründet. Massgebend ist dabei das Verhalten der Deputiertenkammer: hier trägt der Ministerpräsident die Deklaration vor, hier spielen sich auch die Debatten über dieselbe ab. Das Verhalten der Parteien ist für das Ministerium keine Überraschung, denn vor dem Vortrag der Deklaration in der Plenarversammlung hat der Ministerpräsident den Standpunkt der einzelnen Parteien schon aufgeklärt: es ist nicht zu verwundern, dass den Ministerdeklarationen fast immer ein Vertrauensvotum folgt.

## Sechstes Kapitel.

### Die Regierung unter dem Parlamentarismus.

(Fortsetzung).

1. Nach den englischen Parlamentsgebräuchen muss das Ministerium politisch gleichartig und darum einer einzigen Partei entnommen sein. Diese Regel hat auch in Frankreich ihre Anhänger gehabt; die wenigen Versuche hier ein Parteiministerium

zu bilden sind aber vollständig gescheitert. Der Misserfolg ist wohl in der falschen Idee zu suchen: ein gleichartiges und gleichdenkendes Ministerium vor ein Parlament zu stellen, in welchem bei einer Vielheit von Parteien gleiche Denkweise fehlt und im Gegenteil Verschiedenheit der politischen Bestrebungen herrscht. Ein gleichartiges Ministerium entspricht seinem Charakter nach nicht dem Geiste dieser Volksvertretung, von deren Vertrauen aber die Existenz des Ministeriums abhängt.

Als normalen Typus eines Ministeriums kann man in Frankreich das Koalitionsministerium ansehen, das heisst, ein Ministerium, in dem verschiedene Parteigruppen vertreten sind und dessen Arbeitsprogramm eine Vereinbarung zwischen den Parteien darstellt, aber kein Parteiprogramm ist. Bei der Bildung dieser Ministerien geht die Parlamentspraxis in zweifacher Weise vor.

Am häufigsten kommt die Konzentration der Parteien vor. Diese Art der Kabinettsbildung nahm ihren Anfang im ersten Jahrzehnt der Republik und war ein Kampfmittel der Republikaner gegen die monarchistische Rechte: wenn die Gefahr einer monarchistischen Umwälzung zu befürchten war, vereinigten sich („konzentrierten sich“) die verschiedenen Strömungen der Republikaner, um diese Gefahr abzuwehren. Diese sogenannte „concentration républicaine“ war eigentlich eine Koalition der gemässigten Republikaner und der Radikalen, die sich dann bis zum Kriege öfters wiederholte. Doch die Konzentration bekam seit dem ersten Dezennium dieses Jahrhunderts auch eine andere Färbung, indem sie zur Einigung nur der linken Elemente der Kammer wurde: das waren die „blocs des gauches“, wo die Radikalen die Hauptrolle spielten unter Mitwirkung der Sozialisten; es waren Koalitionen, die sich gegen jegliche Reaktion wandten — politische, soziale und religiöse. Im allgemeinen ist die Konzentration eine Kombination der politischen Mittelströmungen, die sich leichter einigen lassen, obgleich die lokalen Bedingungen in Frankreich Koalitionen öfter mit linker Neigung, seltener gemässigten Charakters hervorbringen. In letzter Zeit haben die Koalitionen eine so weite Spannung bekommen, dass im Juli 1926 ins Ministerium Poincaré Vertreter aller republikanischen Parlamentsgruppen, ausser den extremen Parteien, eintreten konnten — das ist die „union nationale“.

Den Konzentrationsministerien wurde zum Vorwurf gemacht,

dass sie wenig produktiv und unschlüssig seien. Anfänglich wurden sie nur zur Abwehr der verfassungswidrigen Bestrebungen der Opposition gebildet; sobald diese Gefahr vorüber schien, wurden die Konzentrationsministerien für unnütz erklärt. Doch der Nutzen der Konzentration ist im französischen parlamentarischen Regime zu offenkundig, als dass man nicht stets wieder zu ihr zurückkehrt, wenn es nötig wird in gegebener politischer Lage die arbeitsfähigsten Elemente des Parlaments zu einigen, die einzeln genommen nicht imstande wären ein Ministerium zu bilden. Anfänglich haben die Konzentrationsministerien kein bestimmtes Programm gehabt; später dagegen hatten sie ein solches. Dieses Programm ist freilich eine Vereinbarung zwischen den Parlamentsgruppen, doch das Charakteristische an den Konzentrationen ist die persönliche Beteiligung der Vertreter verschiedener Parteien am Ministerium.

Die andere Kombination zur Unterstützung eines Ministeriums besteht in der Annäherung der gemässigten republikanischen und rechten Elemente, in der Bildung eines Zentrums, mit Ausschluss der Linken und der äussersten Rechten. Diese Kombination ist möglich gewesen, wenn das republikanische Zentrum genügend stark war. Die Minister werden aus dem gemässigten republikanischen Zentrum genommen, und die Unterstützung der Rechten — meist gemässigte Katholiken — dadurch gewonnen, dass das Ministerium sich einer aggressiven Politik gegenüber den Interessen der letzteren enthält. Darin liegt der Sinn dieser Politik der Besänftigung, d'apaisement. Folglich hat bei dieser Kombination nicht der Bestand des Ministeriums ausschlaggebende Bedeutung, sondern sein Programm, welches ihm die Unterstützung der Kammermehrheit sichert. Beim französischen Parlamentarismus sind aber Bedingungen, die einer solchen Politik günstig wären, selten; daher kommen die Ministerien d'apaisement auch viel seltener vor, als die Konzentrationsministerien.

In Frankreich kommen Ministerien der extremen Parteien nicht zustande: solange die Radikalen die äusserste Linke bildeten, nahmen sie an der Regierung nicht teil; doch in den 80-er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als die Sozialisten auftraten, liess sich schon eine aktive Teilnahme der Radikalen an der Kabinettsbildung bemerken. Die Sozialisten enthalten sich aus Partei-rücksichten einer persönlichen Teilnahme an den bürgerlichen Ministerien, doch unterstützen sie gegenwärtig eine linke Poli-

tik der Regierung, wodurch sie sich von den Kommunisten unterscheiden, die als extremstes linkes Element im Parlament eine unversöhnliche Stellung einnehmen. Ebenso enthält sich der Beteiligung an der Regierung die extreme Rechte, obwohl sie einzelne politische Aktionen der Regierung unterstützen kann. Die Ministerien werden jetzt stets aus mehr oder weniger gemässigten Elementen gebildet: meistens sind es Kombinationen der gemässigten Republikaner und der Radikalen. Übrigens ist seit einem Vierteljahrhundert ein allgemeines Abrücken der Parteien von links nach rechts bemerkbar: die Radikalen, die in den 80-er Jahren noch die extreme Linke gebildet hatten, sind jetzt das bedeutendste gemässigte Element der Kammer u. s. w.

Die Zahl der Parlamentsgruppen ist im Wachsen; zugleich aber wächst auch die Zahl derjenigen Gruppen, die aktiv an der Bildung der Ministerien teilnehmen. Das Zusammenschrumpfen der Gruppen hindert die Ausdehnung der Einigung auf eine grössere Zahl derselben keineswegs, was auch erklärlich ist, denn die einzelnen kleinen Gruppen können immer weniger darauf rechnen, ohne Anschluss an andere Gruppen eine aktive politische Rolle zu spielen.

Unter den 33 französischen Ministerpräsidenten, die seit 1879 im Amte waren, findet man 10 Radikale und 4 republikanische Sozialisten, die übrigen lassen sich kurz als gemässigte Republikaner charakterisieren. Die Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidenten ist auch eine Bestätigung dafür, dass beim Parlamentarismus die gemässigten Parteien eine leitende Stellung einnehmen, denn für ihre Vertreter ist die Rolle eines Vermittlers um die verschiedenen Bestrebungen und Interessen der Parteien auszugleichen am angemessensten.

Die parlamentarische Theorie stellt die Regel auf, dass das Ministerium das Vertrauen der Parlamentsmehrheit besitzen müsse; es wird aber nicht näher bestimmt, was unter dieser Mehrheit zu verstehen sei. Der Mehrheit wird die Minderheit gegenübergestellt, und in Zahlen ausgedrückt scheint alles genügend klar zu sein. Die Kammerabstimmungen zeigen aber ausserdem andere interessante Züge, die für die Charakteristik des Parlamentarismus von Bedeutung sind.

Die Vertrauensvota (s. Tabelle I) sind freilich meistens Abstimmungen einer absoluten Parlamentsmehrheit, doch auch eine bloss relative Mehrheit kommt vor, und zwar 4 mal unter 14 Ab-

stimmungen. In diesem Fall stützt sich das Ministerium tatsächlich auf eine Parlamentsminderheit, und hier tritt besonders deutlich hervor die charakteristische Teilung jener Hälfte der Kammer, die nicht für das Ministerium gestimmt hat, in drei Gruppen: diejenigen, die dagegen gestimmt haben, diejenigen, die sich der Abstimmung enthielten, und die Abwesenden. Um die formelle Mehrheit festzustellen, werden nur die Stimmen angerechnet, die für oder gegen das Ministerium abgegeben sind; die Zahl der Sichenthaltenden und der Abwesenden kommt nicht in Betracht. Das Verhältnis der Kammer zum Ministerium ist direkt nur vom offenen Ausdruck des Vertrauens oder Misstrauens abhängig, doch damit ist das Verhältnis des ganzen Bestandes der Kammer zum Ministerium nicht erschöpft: die Sichenthaltenden wie die Abwesenden können das Schicksal des Kabinetts beeinflussen. Es ist vorgekommen, dass die Sichenthaltenden sogar die Kammermehrheit bildeten. Die Enthaltung hat eine grosse reale Bedeutung: beim Vertrauensvotum wird stillschweigend angenommen, dass, wer nicht wider das Ministerium stimmt, für dasselbe ist — die Enthaltung schwächt die Opposition und unterstützt indirekt das Ministerium.

Auch beim Misstrauensvotum ist gleiches zu beobachten. Wenn alle Kabinette ein Vertrauensvotum erhalten haben, so erhielten bei weitem nicht alle später auch ein Misstrauensvotum: lt. Tabelle II hat ein Misstrauensvotum von 15 Ministerien nur 6 getroffen. Auch hier sind nur diejenigen Stimmen zu rechnen, die gegen oder für das Ministerium sind; die Sichenthaltenden und die Abwesenden kommen nicht in Betracht, doch sie beeinflussen das Ergebnis der Abstimmung. Es ist wohl ein Zufall, wenn die grosse Zahl der Abwesenden ein Kabinett zu Fall bringt, die Enthaltung aber ist ein ganz bewusstes Verhalten dem Ministerium gegenüber, und beim Misstrauensvotum dient sie ihm zum Schaden: es kann gesagt werden — wer nicht für das Ministerium stimmt, ist dagegen; ohne die Opposition zu stärken, schwächt die Enthaltung die Parteigänger des Ministeriums.

Man sieht also, dass das Verhältnis des Ministeriums zum Parlament durch das Mehrheitsprinzip nicht vollständig erschöpft wird; tatsächlich ist die Lage komplizierter. Gewiss, ein jedes Ministerium muss ein formelles Mehrheitsvotum für sich haben; doch diese Mehrheit braucht gar nicht die absolute Mehrheit der Kammer zu sein, sie kann auch eine bloss relative Mehrheit, also

in Wirklichkeit die Minderheit des Parlaments sein. Der genaue Sinn der Parlamentsmaxime „das Ministerium muss das Vertrauen der Parlamentsmehrheit besitzen“ ist aber folgendermassen zu interpretieren: das Ministerium besitzt das Vertrauen des Parlaments, wenn bei der Abstimmung für das Ministerium ein solcher Teil der Abgeordneten stimmt, der, obgleich er manchmal tatsächlich die Minderheit des Parlaments bildet, doch grösser ist als derjenige Teil der Abgeordneten, der gegen das Ministerium stimmt. Dank der Enthaltung von der Abstimmung gibt es eigentlich keinen scharfen Gegensatz zwischen den Anhängern und den Gegnern des Ministeriums: es gibt noch ein drittes, vermittelndes, neutrales Verhalten ihm gegenüber. Wie die Abstimmungen beweisen, ist das eine normale, beständige Erscheinung, die aber mit den prinzipiellen Grundsätzen in gar keinem Einklang steht, obwohl die Enthaltung die Abstimmung selbst beeinflusst. Grundsätzlich ist das Regime genügend starr: beständig wird scharf der Mehrheit die Minderheit gegenübergestellt. Dank der Enthaltung ist das Regime jedoch biegsamer, denn ohne sein bisheriges Verhalten zum Ministerium scharf zu ändern, kann der Abgeordnete das Schicksal des Kabinetts entscheiden, indem er sich der Abstimmung enthält. Bei schwerer politischer Lage wird ebenso die Bildung eines Ministeriums ermöglicht, das infolge der Stimmenthaltung eigentlich ein Minderheitsministerium ist.

Das Misstrauensvotum ist die normale Grundlage für den Rücktritt des Ministeriums. Die parlamentarische Praxis in Frankreich zeigt (Tabelle III), dass das Misstrauensvotum bei weitem nicht die alleinige Grundlage dazu ist: vom Februar 1876 bis zum 1. Dezember 1925 sind von 67 Kabinettswechseln 30 ohne Misstrauensvota erfolgt. Die Misstrauensvota sind sehr oft durch Interpellationen hervorgerufen worden, doch die letzteren haben nicht immer die gleiche Bedeutung; auch veranlassen sie Missbräuche, und darum sind gewisse Einschränkungen der Interpellationsfreiheit durchgeführt worden.

In den letzten Jahrzehnten ist eine interessante Erscheinung zu beobachten: der immer öfter vorkommende Rücktritt der Ministerien ohne förmliches Misstrauensvotum, oder der freiwillige Rücktritt wegen der allgemeinen politischen Lage. Man kann zwei Fälle unterscheiden: 1) Rücktritt um sich umzugestalten (remaniement); 2) definitiver Rücktritt.

Im ersteren Falle (remaniement) bleibt der Ministerpräsident



derselbe, nur die übrigen Minister wechseln. Daher keine Änderung in der allgemeinen Politik, sondern nur in Einzelfragen. Die umgestalteten Ministerien sind kurzlebig, so dass das remaniement mehr ein Mittel ist, den Fall des Kabinetts hinauszuschieben, der unvermeidlich, aber unter gewissen Bedingungen noch nicht wünschenswert ist.

Der definitive, freiwillige Rücktritt ist in den letzten 15 Jahren unter 25 Rücktritten 8 mal vorgekommen. Sogar nach einem Vertrauensvotum kann ein solcher Rücktritt erfolgen. Gewöhnlich geschieht er, wenn das Ministerium bei der Beurteilung der politischen Lage zum Schlusse kommt, dass es nicht mehr auf das Vertrauen des Parlaments rechnen kann, obgleich das Misstrauen noch nicht offen bekundet ist. Die freiwilligen Rücktritte beweisen die Neigung der neuen Generation der Parlamentarier, die unter dem parlamentarischen Regime der 3-en Republik aufgewachsen sind, die Formen der parlamentarischen Prozedur zu vereinfachen und die Strenge der früheren Praxis abzuschwächen, die die traditionelle Absonderung der Regierung vom Parlament durchzuführen strebte. Letzteres ist erklärlich, denn laut der klassischen parlamentarischen Doktrin werden die Minister als solche des Staatsoberhauptes angesehen, wie dies aus den Verfassungen der monarchischen Staaten zu ersehen ist. Theoretisch wird angenommen, dass das Staatsoberhaupt durch seine Minister regiert, darum muss es auch beschliessen, wann das Ministerium zu wechseln ist, nicht aber das Ministerium, wann es zurücktreten soll. Der freiwillige Rücktritt ist ein Kennzeichen der Selbständigkeit, die als Ergebnis der Entwicklung des Parlamentarismus dem Ministerium zukommt: die Rolle des Staatsoberhauptes ist zur vermittelnden geworden, in den Vordergrund des politischen Lebens ist das Kabinett und insbesondere der Ministerpräsident gerückt, — es regiert nicht das Staatsoberhaupt, sondern der Ministerpräsident und sein Ministerium. Diese tatsächliche Lage macht sich auch im Verhalten des Ministeriums zum Parlament geltend. Das Ministerium kann die politische Lage beurteilen und zum Schlusse gelangen, dass sein Verbleiben im Amte nicht mehr zum Nutzen des Landes gereicht, und darum zurücktreten, obgleich kein Misstrauensvotum vorliegt. Gegen das Interesse des Landes wäre es, wenn die Regierung in den Händen eines schwachen Ministeriums läge, das in jedem Augenblick ein Misstrauensvotum erwarten kann —

eine solche Lage ähnelt einer latenten Kabinettskrise. Ein normal wirkender Parlamentarismus bedarf des Einvernehmens zwischen dem Parlament und der Regierung; das Ministerium muss in seiner Tätigkeit immer diesen Umstand im Auge behalten. Wenn es nicht überzeugt ist, dass seine Tätigkeit diesem Einvernehmen entspricht, so wäre es wider die Idee des Systems, falls das Ministerium an der Regierung festhielte. Ein solches Verhalten entspricht dem Geist eines autoritären Staates, wo die Macht für unfehlbar gilt, ist aber in einem parlamentarischen Staat nicht am Platze. Kein Wunder, dass in Frankreich, wo der Parlamentarismus sich stets dem Zeitgeist anpasst, die freiwilligen Regierungsrücktritte so häufig geworden sind.

In den baltischen Republiken ist der freiwillige Rücktritt der Ministerien eine gewöhnliche Erscheinung. In Estland, wo laut Verfassung die Regierung und ihre Glieder im Falle eines Misstrauensvotums abgehen sollen, ist tatsächlich bis zum Jahre 1926 kein Ministerium durch ein Misstrauensvotum gestürzt worden — alle Ministerien sind freiwillig geschieden. Ähnliches, mehr oder weniger, kann auch in betreff Finnlands Lettlands und Litauens gesagt werden. Die Parlamente sind hier die unbedingten Herren im politischen Leben dieser Staaten (am selbständigsten ist die Stellung des Präsidenten in Finnland); die Regierungen gehen aus Koalitionen der Parlamentsparteien hervor. Diese Koalitionen sind Vorbedingungen der Existenz der Ministerien. Solange die Koalition dauert, ist die Existenz des Ministeriums auch sichergestellt. Doch das Ministerium kann nicht weiterexistieren, sobald ein Teil der Koalitionsparteien aus der Koalition ausscheidet. Der Kabinettskrise geht hier immer eine Parteikrise im Parlament voraus. Ist das Ende der Parteikoalition eingetreten, so folgt ihr darin auch die Ministerkombination. Der Rücktritt des Ministeriums ist eine logische Folge des Zerfalls der Koalition, die das Ministerium unterstützte. Das förmliche Misstrauensvotum hätte hier eigentlich keinen weiteren Sinn; es kommt auch gar nicht vor, weil eigentlich niemandem ein Misstrauen zu votieren ist. Es bleibt also der freiwillige Rücktritt als einziges Mittel, der Tatsache des Regierungsabschieds irgendeine äussere Form zu geben. In der Praxis der baltischen Republiken erhält die Institution des parlamentarischen Vertrauens gegenüber der Regierung einen neuen Sinn: es ist die Konstatierung der Tatsache, dass die Parteikoalition, die zur Bildung des Ministe-

riums geführt hat, fort dauert; das Ministerium bleibt im Amt, solange die Koalition, die es schuf, existiert, und tritt zurück, wenn die Koalition zerfällt. Man könnte sagen, dass hier das Ministerium durch seinen Rücktritt etwas wie ein Misstrauen dem Parlament gegenüber ausdrückt, indem es durch seinen Abschied konstatiert, dass es im Parlament diejenigen Elemente nicht mehr findet, denen es seine Existenz verdankte.

## Siebentes Kapitel.

### Die Macht unter dem Parlamentarismus.

§ 1. Zusammenfassung des oben Ausgeführten. Das Zwangsmoment in der staatlichen Organisation ist als Grundlage der Souveränitätslehre aufzufassen. Die gegenwärtige Staatlichkeit lässt in ihren wichtigsten Äusserungen hauptsächlich das Einigungsmoment hervortreten. Es lässt sich nicht feststellen, wo in der Tätigkeit des Parlaments der souveräne Staatswille sich geltend macht.

§ 2. Was bisher ausgeführt worden ist, lässt eine Kritik des Souveränitätsprinzips sowie des repräsentativen Mandats zu.

I. Die Idee der Staatssouveränität besagt, dass der Staatswille höher steht als alle anderen Individual- oder Kollektivwillen. Daraus folgert man die Notwendigkeit der Unterwerfung unter die Staatsgewalt und die Rechtmässigkeit der Unterwerfung selbst.

Beim Parlamentarismus findet die Idee der Staatssouveränität in den Staatseinrichtungen, besonders in den parlamentarischen, keine realen Bedingungen für ihre Verwirklichung, und erscheint daher überflüssig und fruchtlos.

Das, was oben über die Gesetzgebung gesagt ist, lässt in dieser Tätigkeit die souveräne Natur des Staates nicht direkt feststellen, wie dies bei den Willensäusserungen des souveränen Monarchen möglich war. Das Gesetz ist kein Wille, weil es kein Willenssubjekt hat. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes ist kein souveräner Wille festzustellen; zu beobachten ist nur die Anstrengung vieler getrennter Willen, auf dem Wege einer vorher bestimmten Geschäftsordnung eine Vereinbarung zu finden. Alle Teilnehmer an dieser Tätigkeit lassen sich durch gewisse Interessen leiten, die aber gar nicht bei allen zusammenfallen. Die Einzelwillen wollen ein Ergebnis, das den von ihnen ver-

tretenen Interessen entspricht; darum wollen sie alle etwas konkret Verschiedenes, haben aber alle einen und denselben Zweck: einen Inhalt des Gesetzes festzustellen, der den von einem jeden vertretenen Interessen am wenigsten widerspricht. Im Gesetz ist nicht ein Wille zu finden, sondern seinen Inhalt bestimmen Interessen, deren Vertreter in ihrer Zusammengehörigkeit an der Ausarbeitung des Gesetzes teilnehmen; irgendein Interesse kann im Übergewicht sein, ein anderes nicht in Betracht gezogen werden u. s. w., was aber nur Einzelheiten sind, die dem Gesetz einen Willenscharakter nicht zu verleihen vermögen. Das Gesetz drückt darum nicht einen bestimmten Willen aus, sondern Interessen, die gegenseitig mehr oder weniger ausgeglichen sind. Ist das Gesetz kein Wille, so kann auch die Staatsgewalt, die Macht, kein Wille sein. In der Monarchie ist die Macht stets in der Persönlichkeit des Monarchen konzentriert, und sie kann als direkter, unbeschränkter Willensfaktor gelten. Beim Parlamentarismus ist diese Konzentriertheit verschwunden: es gibt hier eine Reihe höchster Staatsbehörden, alle mit bestimmten Funktionen ausgestattet und voneinander abhängig. Wenn auch das Parlament eine herrschende Stellung einnimmt, so kann es in Hinsicht seiner Macht mit dem Monarchen gar nicht verglichen werden. Darum hat auch die Theorie die Fülle der Macht vom Monarchen auf den Staat oder die Nation übertragen, wodurch die Macht ihre Realität, die sie in der Monarchie zu haben schien, eingebüßt hat.

Die Ausübung der Macht ist beim Parlamentarismus tatsächlich den Staatsbehörden übertragen, vor allem dem Parlament und dem Ministerium. In diesen Behörden wirkt ein Wille; dieser ist nicht der Wille der Behörden, wohl aber der Personen, die die Behörde bilden. Im Parlament haben seine Mitglieder einen Willen, mit Hilfe einer verwickelten Prozedur koordinieren sich die Willen der Abgeordneten, und als Ergebnis einer mehr oder weniger vollkommenen Einigung dieser Willen entsteht der Machtsakt des Parlaments, dem die Einzelwillen sich unterwerfen. In diesem Akt ist beim Parlamentarismus die reale Macht zu finden. Man kann aber darin keinen Willen suchen: der Akt geht vom Parlament aus, aber das Parlament hat keinen Willen; die Abgeordneten haben einen Willen, doch der Akt ist nicht ihr Wille. Dieser Akt ist ein Erzeugnis der Anstrengungen vieler Individualwillen, die bestrebt

und berufen sind, gemeinsam Machtakte zu schaffen. Möglich ist das nur in der Form eines Willenskompromisses, d. h. durch gegenseitige Nachgiebigkeit um eines gemeinsamen Zweckes willen; folglich ändert sich im Akt selbst das anfängliche Wollen der Teilnehmer. Über diesen vielen geänderten Einzelwillen entsteht im Machtakt kein neuer Wille, sondern ein neues Motiv (Beweggrund), das alle Willen bestimmt, die es angeht; in Beziehung auf die Realwillen sind die Machtakte unbedingte Motive, die das Individuum in dem von ihnen gegebenen Sinn zu handeln veranlassen. Die Summe der Machtakte ist die Macht als solche, und für den Individualwillen ist die Macht ein allgemeines Motiv, mit ihren Akten zu rechnen. Da aber der Inhalt der Machtakte einem Interessenausgleich Ausdruck verleiht, so kann man sagen, dass die Macht ein Motiv des bewussten Willens ist, welches aus der Notwendigkeit des Interessenausgleichs entsteht.

Das oben Ausgeführte bezieht sich auf das Gesetz und das Parlament. Aber dasselbe gilt auch von der Regierung und von den Regierungsakten. Die letzteren bezwecken die Ausübung dessen, was das Gesetz vorschreibt; folglich können sie ihrem Sinne nach nicht dem Sinn des Gesetzes widersprechen, und dienen also ebenfalls zum Ausgleich der Interessen. Die parlamentarische Regierung ist schon ihrer Entstehung nach das Ergebnis einer gewissen Interessenkoordination, die auch die ganze Wirksamkeit der Regierung bestimmt. Folglich behält die Staatsgewalt, von der Regierung ausgehend, ihren oben dargelegten Charakter.

Wenn die Macht als Wille verstanden wird, so kann die Macht in der Monarchie, als Wille des Monarchen, mit anderen Willen verglichen und für den höchsten, souveränen, erklärt werden. Beim Parlamentarismus hat man es mit einem Behördensystem zu tun, und die Macht, die von den Behörden ausgeht, ist immer dieselbe, solange sie innerhalb ihrer Kompetenz bleiben. Das Problem der souveränen Gewalt wird eigentlich nur aufgeworfen, wenn die politischen Faktoren um die Macht ringen; in der Tat, der Begriff der Souveränität kam auf während des mittelalterlichen Kampfes des Königs von Frankreich mit den Ständen und der Kirche, und wurde zur Siegeskrone des Königtums, als es in diesem Kampf triumphierte. Das parlamentarische Regime schliesst einen solchen Kampf aus, daher kann die Souveränität

im Innenleben des Staates keinen realen Wert mehr haben, im völkerrechtlichen Verkehr kann sie seine Gesundheit bedrohen und die friedliche Entwicklung erschweren.

Wird die Macht nicht mehr als Wille, sondern als Willensmotiv verstanden, so erscheint die Souveränität als ein unnützes Attribut der Macht. Für den Individualwillen gilt die Macht als ein sehr starker Beweggrund, doch nicht als der einzige und nicht immer als der stärkste. Der Vorstellung von der Souveränität als von einem absoluten unabänderlichen Willen widerspricht der politische Kampf des modernen Lebens, wo die Bestrebungen der Individualwillen die Macht zu erringen, um sie im Sinne dieser oder jener Partei zu beeinflussen, rechtmässig sind. Der Interessenausgleich, der die Grundlage für die Macht als Willensmotiv liefert, kann mehr oder weniger vollständig sein, der bewusste Wille mit mehr oder weniger Bereitwilligkeit dieses Motiv anerkennen; doch der Interessenausgleich ist eine praktisch-politische Frage, nicht ein theoretisches Problem, das sich auf Kennzeichen und Eigenschaften der Macht bezieht. Die Macht ist und bleibt immer dieselbe, unabhängig von ihrer praktischen Wertung. Die Macht und der Staat dienen als sozial-notwendige Funktionen zum Ausgleich der Masseninteressen, und dort, wo man diesen Ausgleich findet, trifft man auch Macht und Staat. Nichts anderes kann diese gesellschaftliche Funktion ausüben, und darum kann von einem Vergleich des Staates und seiner Macht mit irgend etwas anderem überhaupt keine Rede sein — das sind einzigartige Erscheinungen. Darum kann der Souveränitätsbegriff in der Lehre vom modernen Staat als überflüssig erkannt werden.

II. Ähnlich kann auch die landläufige Lehre von der Volksvertretung bewertet werden. Da die Willenstheorie vom Staate und der Macht zurückzuweisen ist, so kann auch keine Rede sein vom Ausdruck des Staatswillens durch die Volksvertretung. Der Sinn dieser letzteren Einrichtung ist nur darin zu suchen, dass sie unter den staatlichen Einrichtungen am meisten befähigt ist, die verschiedenen Masseninteressen auszugleichen und im Staate die Macht zu schaffen. Um dieses zu verstehen, liegt keine Notwendigkeit vor, einen Überwillen des Staates anzunehmen; natürlich gibt es alsdann auch keine Veranlassung, den Volksvertreter zum Verkünder dieses Willens zu stempeln.

Das repräsentative Mandat, wonach der Volksvertreter das ganze Volk vertritt, ist ebenfalls zu verwerfen. Theoretisch wird

hier viel mehr geboten, als tatsächlich verwirklicht werden kann, — das Ergebnis ist eine falsche Stellung des Volksvertreters. Ein jeder Abgeordnete wird von einem kleinen Teile des Volkes gewählt; seine Wiederwahl hängt ebenfalls von jenem Bruchteil des Volkes ab, der ihn tatsächlich wählt. Vollkommen real ist die Verbindung zwischen dem Abgeordneten und seinen Wählern, es gibt aber keine tatsächliche Verbindung zwischen dem Abgeordneten und dem ganzen Volk, welches ihn nicht wählt und ihn nicht einmal kennt. Da wo Listenwahlen oder Proportionalwahlen eingeführt sind, hört auch die Verbindung der Wähler mit der Person des Gewählten auf. Der Volksvertreter ist in diesem Falle bloss der Repräsentant einer Partei, nach deren Kandidatenlisten er gewählt worden ist: seine Eintragung in diese Listen hängt ausschliesslich von den Zentralorganen der Partei ab, und das „Volk“ hat damit gar nichts zu schaffen. Die Abgeordneten sind auch meistens Parteipolitiker, die geneigt sind im Interesse ihrer Partei zu handeln und zu stimmen. Überhaupt geht die Aufgabe das ganze Volk zu vertreten über die Kräfte des Durchschnittsmenschen, der ja der Abgeordnete in den allermeisten Fällen ist. Die landläufige Lehre von der Volksvertretung reisst den Abgeordneten aus seinem Milieu heraus und stellt ihn in eine Lage, die den Bedingungen seiner Wahl gar nicht entspricht.

III. Die menschliche Psychik ist die Grundlage der Herrschaft, der Macht; hier wirken unbewusste Kräfte, wie in der Psychik im allgemeinen. Insofern aber die Herrschaft sich in bewussten Handlungen offenbart, sucht der Verstand für die staatliche Tätigkeit nach einem Prinzip, dem sie untergeordnet werden könnte.

Aus der Vergangenheit weiss man, dass die Herrschaft als göttliche Einrichtung verstanden wurde, und so entstand die Vorstellung vom autoritären Staat. Später setzt sich die rationalistische Doktrin von der Souveränität durch, die aber mit der Festsetzung der repräsentativen Staatsordnung mehr und mehr an Boden verliert und nur formale juristische Konstruktionen inspirieren kann. Kein Wunder, dass man behufs Erklärung der Herrschaft sich zur Krafttheorie wendet, die eigentlich die den sozialen Erscheinungen angepasste mechanische Theorie von der Anziehungskraft der grösseren Körper auf die kleineren ist. Diese Lehre stellt gewisse Tatsachen fest, bietet aber kein Herr-

schaftsprinzip; ihr Aufkommen bedeutet trotzdem den Niedergang des rein autoritären Staates, des obrigkeitlichen Staates nach dem Ausdruck Gierkes. Neue Anziehungskraft erhält aber das assoziative Element im Staate, und mehr und mehr rückt der genössenschaftliche Staat (nach dem Ausdruck Gierkes) in den Vordergrund. In diesem Staatstypus hat das Einigungsmoment vor dem Zwangsmoment das Übergewicht.

Nachdem die rein repräsentative Staatsordnung sich befestigt hat, ist ihre prinzipielle Grundlage dennoch nicht genügend bestimmt formuliert worden; vielleicht auch weil ihr wahrer Charakter sich in der Übergangsform der konstitutionellen Monarchie nicht klar genug offenbarte. Das Einigungsmoment des staatlichen Zustandes war ja immer zu erkennen, und der Gedanke versuchte den positiven Beweggrund herauszufinden, der die Menschen zur staatlichen Vereinigung führt. Hierher kann gerechnet werden die Lehre vom Gemeinwohl, sowie auch die Vorstellung von der Staatsraison oder vom Gemeinwillen.

In der politischen Literatur des vergangenen Jahrhunderts werden immer bestimmter die Interessen als psychologischer Beweggrund des sozialen Lebens erkannt. In der deutschen Publizistik sind es Mohl, Gumplovicz, Jellinek und besonders Lorenz v. Stein, die die Interessen als Grundlage der sozialen Gruppen betonen. Dieser Gedanke findet seinen Ausdruck auch in der Abhandlung Krabbe's über die moderne Staatsidee.

Die ungeheure Bedeutung des Interesses für die soziale Abhängigkeit der Menschen steht ausser Zweifel. Es fragt sich, in welcher thoretischen Beziehung die moderne Staatlichkeit zu diesem psychologischen Faktor steht, oder konkreter gesagt, was müssen vom Standpunkt der gegenseitigen Abhängigkeit der Interessen die Machtakte ausdrücken? Es kann darauf dreierlei Antwort gegeben werden.

Erstens kann man die Interessen dem Inhalt nach in allgemeine und besondere einteilen, wobei die Gemeininteressen der staatlichen Tätigkeit anheimgestellt werden. Doch die Vorstellung vom Gemeininteresse ist eigentlich eine Abstraktion, die keinen konkreten Inhalt hat; ein Gemeininteresse ist natürlich ein Interesse, das allen Individuen gemeinsam ist, sonst wäre es ein besonderes Interesse; man kann aber kein solches Interesse nennen — das Leben hat kein Interesse für den Selbstmörder, die Sicherheit für den Bösewicht usw. Im politischen Leben kommt es vor,



dass relativ schwächere Parteigruppen sich zu Trägern des Gemeininteresses aufwerfen wollen, um eine vermittelnde Rolle zwischen den anderen Gruppen zu spielen. Grosse, stark geeinigte Gruppen sind dagegen gern bereit, ihre besonderen Interessen ins Übermässige zu steigern, ohne mit dem Gemeininteresse zu rechnen.

Zweitens kann man in den gegenseitigen Beziehungen der Interessen einen unwiderstehlichen Drang eines jeden Einzelinteresses beobachten, durch Unterdrückung konkurrierender Interessen zur vollen Verwirklichung zu gelangen; als Endresultat würde sich die Herrschaft eines einzigen Interesses oder Interessenkomplexes ergeben. Diese Lehre setzt eigentlich nicht die gegenseitige Abhängigkeit, sondern die Getrenntheit der Interessen voraus. Der Kampf isolierter Interessen schafft keine Bedingungen für den genossenschaftlichen oder assoziativen Staat, sondern wäre ideologisch nur mit der Einsetzung des autoritären Staates in der Fülle seiner unumschränkten Gewalt zu vereinbaren.

Drittens, endlich, treibt die gegenseitige Einwirkung der Interessen die letzteren notwendig zum Ausgleich. Für den repräsentativen Staat ist nur diese Auffassung annehmbar. Oben wurde festzustellen versucht, dass dieses Prinzip — das Ausgleichungsprinzip — in den wichtigsten Äusserungen der staatlichen Wirksamkeit unserer Zeit auch tatsächlich Verwirklichung findet. Wie kann man diese Erscheinung erklären?

Erstens, aus dem Begriff des Interesses. Das Interesse ist eine psychische Regung, die im Drängen zu einem Objekt besteht. Man hat es hier zu tun einerseits mit einer psychologischen Prozedur oder Funktion, und andererseits — mit einem äusseren Objekt. Die Umgangssprache gebraucht das Wort „Interesse“ in beiden Bedeutungen, bald das psychologische Moment („sich interessieren“), bald das objektive („Interessen“) unterstreichend. Diese Trennung wird auch in der vorliegenden Schrift akzeptiert, indem das Interesse als psychologische Regung — Interesse im psychologischen Sinne, und das Interesse als Objekt — Interesse im materiellen oder objektiven Sinne genannt wird.

Das Interesse ist wohl der wichtigste Faktor der individuellen Aktivität; Herbart bezeichnet das Interesse als Selbsttätigkeit des Menschen. Das bezieht sich vor allem auf das Interesse im psychologischen Sinn. Es bleibt als eine psychische Regung, die

freilich verschiedene Spannung haben kann (Aufmerksamkeit — Leidenschaft), doch immer dieselbe Erscheinung, unabhängig vom Gegenstand. Es gibt kein objektives Kennzeichen, wonach ein Interesse in diesem Sinne höher gestellt werden könnte als ein anderes: alle Interessen sind gleich und haben denselben Anspruch auf Verwirklichung. In diesem Falle gibt es keine psychologischen oder rechtlichen Voraussetzungen für die Herrschaft des einen Interesses über das andere. Die moderne Kultur lässt den Interessen, als natürlichen Eigenschaften des Individuums, freies Spiel und stellt keine künstlichen Hindernisse ihrer Verwirklichung entgegen.

Diese Bedeutung des Interesses (im psychologischen Sinn) ist die allgemeine Voraussetzung für eine Organisation der Staatsgewalt auf der Grundlage der Repräsentation. Doch bestimmt die gegenseitige Abhängigkeit der Interessen (im materiellen Sinn) das leitende Prinzip, das in den Machttakten der modernen Staatlichkeit seine Verwirklichung finden soll.

Es gibt Individualinteressen, die nur einem Individuum eigen sind (z. B. das Interesse des Sammlers) und Masseninteressen, oder gleiche Interessen vieler Individuen (z. B. die Kommunikationsmittel; besonders wichtig sind die ökonomischen Interessen). Im sozialen Dasein haben nur die Masseninteressen Bedeutung, denn das soziale Leben selbst ist ein Zusammenleben menschlicher Massen.

Alle Interessen streben zu ihrer Verwirklichung, indem sie den Willen und die Tätigkeit der Menschen bestimmen, und hier ist die Verschiedenheit der Interessen im materiellen Sinn zu beachten.

Bei der Verwirklichung der Interessen ist mit zwei Umständen zu rechnen: einerseits sind die Interessen ihrem Inhalt nach verschieden, nicht selten eines das andere ausschliessend — die innere Behinderung; andererseits sind die Möglichkeiten der Verwirklichung, die Mittel und die Wege dazu beschränkt — die äussere Behinderung. Man kann annehmen, dass wenn die Interessen ihre Verwirklichung in vollkommener gegenseitiger Unabhängigkeit anstreben, in der modernen Gesellschaft ein gänzlich zügelloser Interessenkampf sich entwickeln würde, und alle Wahrscheinlichkeiten sind dafür, dass die Interessen überhaupt nicht zu verwirklichen wären.

Die Verwirklichung der Interessen bedarf, um ihre Behinderungen zu überwinden, zweier neuer Bedingungen, von denen die eine vom Individuum abhängig ist, die andere — vom Milieu. Alle Interessen haben für das Individuum nicht die gleiche Bedeutung: die einen sind notwendig, die anderen — erwünscht, die dritten — beständig, die vierten — zeitweilig usw. Daher schätzt das Individuum in seinem Drange zur Verwirklichung der Interessen die letzteren ab, und, sich selbst beschränkend, entsagt es den einen um die anderen zu verwirklichen. Diese Selbstbeschränkung ist nötig in betreff wie der Individual-, so auch der Masseninteressen, doch nicht immer führt sie zu einem Ergebnis. Die Selbstbeschränkung ist ein einseitiger psychologischer Prozess, der nur auf Interessen sich beziehen kann, die ein und demselben Subjekt eigen sind — dem Individuum oder einer Masseneinheit. Das soziale Leben bietet aber eine Vielheit von Masseninteressen, die verschiedenen Subjekten eigen sind und bei der Verwirklichung miteinander in Kollision geraten. So entsteht hier eine neue Aufgabe: um die Verwirklichung vieler kollidierender Interessen zu ermöglichen, ist es notwendig, die Masseninteressen gegenseitig auszugleichen.

Offenbar kann dieser Interessenausgleich keine einseitige Willensäußerung eines einzelnen Subjektes sein; er liegt überhaupt ausserhalb der individuellen Bestimmung. Hier tut es not, dass die ganze Gesellschaft, das Milieu, an dem Ausgleich teilnehme, die Aktivität muss vom Ganzen ausgehen, und nicht von seinen Teilen — nur wenn das Kollektiv tätig ist, kann ein vernünftiges Ergebnis erzielt werden. Dieser Ausgleich ist kein mechanischer Vorgang, er steht in direkter Abhängigkeit vom Rechtsbewusstsein der Gesellschaft, das die Beziehungen, in welchen die Interessen ausgeglichen werden, bestimmt. Der Ausgleich wird nicht automatisch, ohne Mühe erreicht, sondern nach grossen Anstrengungen und organisiertem Kampf der politischen Faktoren der Gesellschaft. In der modernen demokratischen Gesellschaft hat dieser Kampf die Form von Parteibestrebungen zum Anteil an der Staatsgewalt angenommen, wobei die Parteien die Träger dieser oder jener Masseninteressen sind. Der modernen Gesellschaft ist eine eigenartige politische Psychik eigen, die durch persönlichen Ehrgeiz und Herrschsucht ausgenutzt werden kann; dennoch kann das Individuelle nicht der Summe der Erscheinungen des sozialen Lebens einen anderen Inhalt geben. Hier tut sich

unaufhörlich, in ihrer ganzen Weite und Breite, mit unaufhaltbarer Kraft die eiserne Notwendigkeit kund, Bedingungen zur gemeinsamen Verwirklichung vieler Masseninteressen zu schaffen. Das kann nur eine organisierte Gewalt erreichen, die die ganze Gesellschaft umfasst und auf das Individuum in allen Äusserungen seiner Lebenstätigkeit einwirkt.

In der Gesellschaft gibt es einen solchen Faktor in der Gestalt der staatlichen Organisation; auf sie fällt auch die Erfüllung der genannten Aufgabe; dadurch erhält aber der Staat zugleich einen neuen Sinn, eine neue Bedeutung im individuellen Bewusstsein: der Staat wird zur sozialen Aktion des Ausgleichs der Masseninteressen eines Volkes.

Die Akte der Staatsgewalt sind notwendig nur insofern, als in ihnen ein Element des Interessenausgleichs enthalten ist; darin liegt der Grund der Verbindlichkeit dieser Akte, und zwecklos wäre es, in ihnen eine Äusserung des autoritären Willens zu suchen.

Die persönliche Autorität der Machthaber kann keine Rolle mehr spielen, weil die individuellen Willensäusserungen der Machthaber vom Standpunkt der modernen Staatlichkeit inhaltslos wären, wenn sie nicht einen Interessenausgleich ausdrückten; letzteres kann garantiert werden nur durch einen komplizierteren Aufbau der staatlichen Organisation, als er in einem Staate möglich wäre, wo die Macht auf persönlicher Autorität beruht. Die Geschichte der letzten Jahrhunderte weist darauf hin, dass die staatliche Organisation beständig komplizierter wird, wodurch sie sich immer mehr der Aufgabe des Interessenausgleichs anpasst. Das Problem der staatlichen Organisation besteht aber darin, eine solche Form zu finden, welche eine treue und vollkommene Äusserung der Masseninteressen ermöglicht und zugleich genügend biegsam ist, um im Ausgleich derselben ihre gegenseitigen Beziehungen festzustellen, wodurch die Verwirklichung dieser Organisationsform in direkte Abhängigkeit von ihrer sozialen Bedeutung und realen Macht gerät.

Im Parlamentarismus muss man die Verwirklichung einer § 3. biegsamen Staatsordnung sehen, die den Interessenausgleich anstrebt. Die zentrale Einrichtung ist bei diesem Regime das Parlament, welches das politische Leben des Landes in sich konzentriert. Alle Gruppeninteressen wollen hier vertreten sein, und im Lande selbst ist eine beständige innere Gährung zu beobachten,

die durch die Betätigung der Interessen entsteht, die sich bald unter den existierenden Gruppen Träger suchen, bald zur Bildung neuer Gruppen treiben.

Wie es für die Betätigung der Interessen keine Grenze gibt, so gibt es auch keine Norm für die Zahl der politischen Gruppen, die die Interessen vertreten und ins Parlament hineinwollen. Die Parlamentswahlen rufen ein Parteigründertum hervor, das für das Funktionieren des Regimes praktische Schwierigkeiten verursacht. Doch ist diese Erscheinung eine logische Folge der individualistischen Vertretung, die für die moderne repräsentative Ordnung charakteristisch ist: wenn ein jedes Individuum nach persönlichem Ermessen wählt und nach eigenem Wunsch als Kandidat auftritt, so müssen alle, die Kandidaten sein wollen, sich auch Wähler suchen, um unter gewissen Bedingungen eine Partei zu gründen; der Freiheit der Wahl entspricht die Freiheit der politischen Führerschaft — ein Kennzeichen der Zeit. Um der Parteidesorganisation zu steuern, sucht man das Wahlsystem zu verbessern; die proportionelle Vertretung soll ein Mittel dazu sein, doch ist sie ungenügend, weil hier nur die Elemente, die an der Wahl teilnehmen, vertreten sind. Die Sichenthaltenden haben überhaupt keine Vertretung, denn bei diesem System wird der Abgeordnete von einer ganz bestimmten Gruppe gewählt und nicht von der Mehrheit, die auch die Minderheit vertritt. Das Proportionalsystem ist eine Annäherung an das System der Interessenvertretung, möglicherweise eine Übergangsform zur reinen Interessenvertretung. Die allgemeine Tendenz der repräsentativen Ordnung zum Interessenausgleich würde einen vollkommenen Ausdruck finden im Aufbau der Volksvertretung auf dem Prinzip des Gruppeninteresses: darum ist die heutige Repräsentation, die grundsätzlich individualistisch ist, eigentlich dem realen Inhalt der repräsentativen Staatsordnung zuwider.

Auf der heutigen Entwicklungsstufe kann der Parlamentarismus selbst nicht ein Parteiparlamentarismus sein, sondern strebt, entsprechend dem staatlichen Bewusstsein der Epoche, zum Interessenausgleich. Daraus erklärt sich auch die Tendenz der politischen Einrichtungen sich zum rein repräsentativen Typus zu entwickeln unter Ausmerzung solcher Elemente, in denen das Prinzip der persönlichen Autorität noch Ausdruck findet.

Das Ausgleichungsprinzip ist in der Tätigkeit wie des Parlaments so auch der Regierung zu finden. Die Regierung muss

das Vertrauen des Parlaments besitzen, lautet die Regel, deren Sinn darin zu suchen ist, dass das Ministerium von demselben Geist und demselben Verständnis für die Interessen durchdrungen sein muss, welches im Parlament massgebend ist. Das Ministerium kann hier nicht als Träger der Grundsätze des autoritären Staates auftreten: eine solche Regierung würde mit der massgebenden Parlamentsmehrheit in Konflikt geraten. In den Klagen über den Mangel einer autoritären Regierungsgewalt äussert sich also eine vollkommene Verständnislosigkeit für den Sinn des Parlamentarismus.

Ist die Opposition beim Parlamentarismus nötig? Die Opposition ist ein Erzeugnis des dualistischen englischen Parlamentarismus: die Minderheitspartei, die aus der Regierung ausgeschaltet ist, kann nur durch Kampf oder Opposition gegen die Mehrheitspartei zur Macht gelangen. Beim kontinentalen pluralistischen Parlamentarismus ist das Bild ein anderes. Hier gibt es im allgemeinen keine Mehrheitspartei; die Bevölkerung bezeichnet durch die Wahlen nicht etwa die Partei, welche das offenbare Vertrauen der Mehrheit der Wähler hat, und darum zum Regieren berufen ist. Die Wahlen lassen die Frage, wer regieren soll, eigentlich offen. Alle Parteien sind in der Minderheit; man könnte sagen, dass mutmasslich alle an der Regierung teilzunehmen berufen sind und keine ausgeschlossen, denn es gibt keine objektiven Merkmale, um die eine oder andere Partei als die Regierungspartei zu erkennen. Erst im Parlament zeigt es sich, welche Parteikombinationen die Regierung übernehmen können. Diese Kombinationen sind ohne feste Dauer und können sich in unvorhergesehenen Richtungen ändern. Auch die Opposition der Parteien ist höchst relativ zu nehmen: der kontinentale Ausgleichsparlamentarismus bedarf eben gar keiner Opposition, denn der ideale Interessenausgleich kennt das Ignorieren mancher Interessen bei Begünstigung anderer nicht. Darum ist keine Partei, oder die durch sie vertretenen Interessen, zur Opposition zu rechnen; und in der Tat, wenn das staatliche Leben den äussersten Erschütterungen preisgegeben ist, hört auch jegliche Opposition da auf, wo der Parlamentarismus sich eingebürgert hat. Wenn Parteien, die auf dem Boden des Parlamentarismus stehen, in prinzipieller Opposition beharren, sich einer positiven parlamentarischen Tätigkeit enthaltend, so hat man es hier mit einem Missverständnis zu tun; antiparla-

mentarisch gesinnte Parteien aber bringen mit ihrer Opposition ins Parlament Kampfmethoden hinein, die dem Geiste des Parlamentarismus als eines Regimes des Interessenausgleichs widersprechen.

Der Parlamentarismus hat in der Gesetzgebung die Trennung zwischen der Volksvertretung und der Regierung, die durch die konstitutionelle Doktrin anfänglich gelehrt wurde, endgültig aufgehoben. Die Regierung besitzt jetzt freilich nicht mehr das Recht der stellvertretenden Gesetzgebung, dafür hat sich aber in der Gesetzgebung die engste Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und der Regierung herausgebildet. Ohne Anteilnahme der Regierung ist beim Parlamentarismus eine Gesetzgebung undenkbar, und die Regierung konzentriert die Gesetzesinitiative immer mehr in ihrer eigenen Hand: so ist es in England, so ist es auch in Frankreich. Bei dieser Zusammenarbeit ist es interessant, dass das Ministerium dank seiner Initiative in bedeutendem Masse Führer des Parlaments geworden ist, denn es weist das letztere darauf hin, was es zu tun hat.

---

# Оглавление.

Eessõna lugejale . . . . .	Стр. V
Вступление . . . . .	1
Глава первая: Суверенитет . . . . .	3—13
§ 1. О принудительном и объединительном моментах в орга- низациях . . . . .	3
§ 2. Об обоих вышеуказанных моментах в государственной организации . . . . .	4
§ 3. О различии учения о государстве в зависимости от того, который из вышеуказанных моментов преимущественно выдвигается теорией . . . . .	5
§ 4. Об учениях о суверенитете . . . . .	7
§ 5. Принудительный момент государственного состояния — исходная точка для учения о суверенитете . . . . .	12
Глава вторая: Представительный строй . . . . .	14—21
§ 1. О связи между теорией монархического и представи- тельного строя . . . . .	14
§ 2. Установление современного представительного строя и вытеснение им монархического . . . . .	19
Глава третья: Парламентаризм . . . . .	22—36
§ 1. Парламентаризм — современная форма представитель- ного строя . . . . .	22
§ 2. Английский парламентаризм . . . . .	24
§ 3. Континентальный парламентаризм . . . . .	27
§ 4. Континентальный парламентаризм более современен по духу и характеру, чем английский . . . . .	32
Глава четвертая: Законодательство при парламентаризме	37—60
§ 1. О двух главных функциях власти народного представи- тельства при парламентаризме . . . . .	37
§ 2. При парламентаризме законодательство представляет собой установление соглашения между партиями пар- ламента . . . . .	38
I. О делопроизводстве во французской палате депутатов	39
II. Разработка закона о трехлетней службе 1913 г. во французской палате депутатов . . . . .	48



Глава пятая: Правительство при парламентаризме . .	61—88
§ 1. Отношение между парламентом и правительством: ответственность министров и министерские кризисы .	61
§ 2. О смене министерств во Франции: формальная сторона процедуры . . . . .	65
Глава шестая: Правительство при парламентаризме (продолжение) . . . . .	89—118
§ 1. О способах разрешения министерских кризисов согласно французской парламентской практике . . . .	89
§ 2. О том, как слагается большинство палаты для поддержки министерства . . . . .	101
§ 3. Об основаниях ухода министерств в отставку . . . .	108
Глава седьмая: Власть при парламентаризме . . . .	119—151
§ 1. Об изложенном в предшествующих главах . . . . .	119
§ 2. Критика принципов суверенитета государства и представительного мандата с точки зрения парламентаризма . . . . .	122
§ 3. Заключительные замечания относительно парламентаризма . . . . .	145
Приложение: Таблица французских министерств 3-ей республики по президентствам и легислатурам, с указанием их партийного и политического характера, продолжительности пребывания у власти и оснований отставки, с 1870 по 1926 год . . . . .	153
Обзор литературы . . . . .	169
Referat: Der Parlamentarismus und der souveräne Staat	175